Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

90-3E

FEDERAL REVENUES: CHANGING TRENDS AND THE QUEST FOR TAX REFORM

Prepared by:
Jean Soucy, Economics Division
Marion G. Wrobel, Senior Analyst
Revised 27 March 2000

TABLE OF CONTENTS

ISSUE DEFINITION

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Changing Trends in Revenues by Source

B. Federal Policy and Revenue Sources

1. The Carter Commission

2. Tax Reform 1970s Style

3. Tax Reform 1980s Style

C. Other Taxation Issues

1. Equity Considerations

2. Efficiency Considerations

3. Administration and Compliance Costs

4. The Case of the Corporate Income Tax

5. Indexation

6. Sales Tax Harmonisation

D. Federal Budgets and the December 1992 Economic Statement

E. The 1993 Federal Budget

F. The 1994 Federal Budget

G. The 1995 Federal Budget

H. The 1996 Federal Budget

I. The 1997 Federal Budget

J. The Debate about EI Premiums

K. The 1998 Federal Budget

L. The 1999 Federal Budget

M. The 2000 Federal Budget

PARLIAMENTARY ACTION

CHRONOLOGY

SELECTED BIBLIOGRAPHY

FEDERAL REVENUES: CHANGING TRENDS AND THE QUEST FOR TAX REFORM*

ISSUE DEFINITION

In 1970, federal revenues amounted to just over $15,000 million, which represented less than 17.2% of Gross Domestic Product (GDP). **Today the dollar amount of federal revenues is much higher, about $162,000 million; however, as a percentage of GDP, these revenues are approximately 16.9% in 2000-2001.** Yet in nearly three decades much has happened to the amount of revenue that the federal government collects, the way in which it is collected and our understanding of the economic consequences.

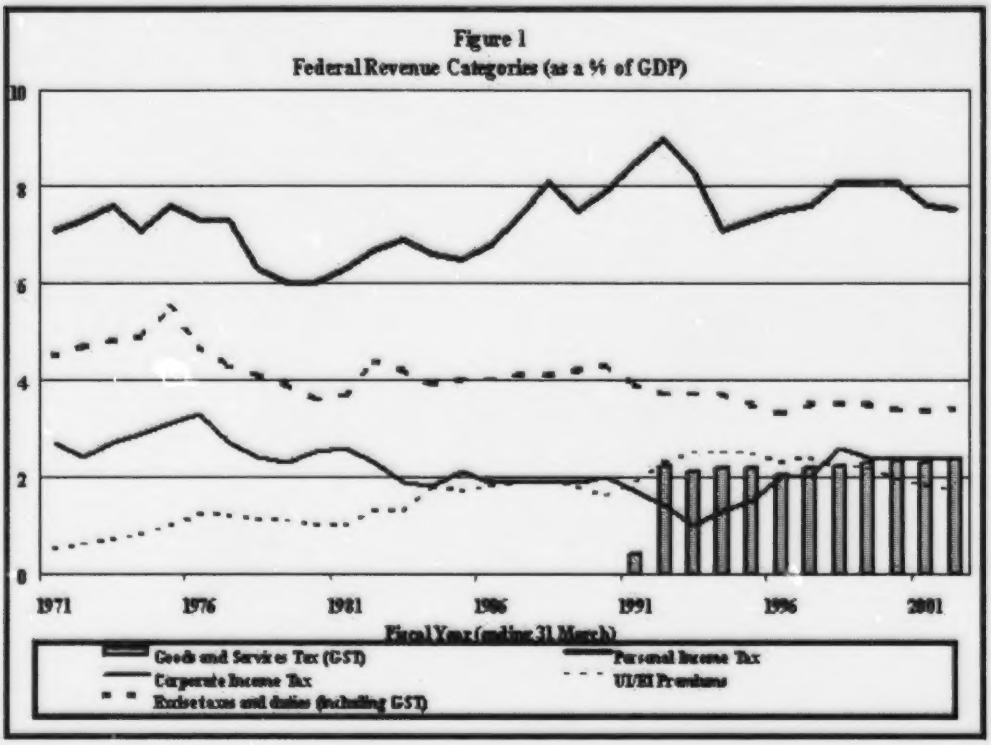
This review examines the trends in federal revenues since the Carter Commission Report of 1967. It discusses the quest for higher revenues in the early 1970s and the reform measures of that decade which later substantially reduced government revenues, and goes on to the Conservative government's deficit reduction measures,

which increased the level of taxes, and efforts at tax reform. The role that revenue growth played in eliminating the federal deficit is also considered. This review also considers several analytical issues related to taxation.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Changing Trends in Revenues by Source

Figure 1 portrays the pattern of federal revenues, expressed as a percentage of GDP, since fiscal year 1970-71. **It is based upon the Public Accounts presentation of federal government transactions and data presented in the 2000 budget.**



The largest source of federal revenues is the personal income tax (PIT). In fiscal year 1992, it exceeded 9% of GDP. **It is now steady at about 7.5%.** At one point in 1979, personal income taxes accounted for only 6% of GDP. Indeed, one can argue that the latter half of the 1970s was a period of personal income tax reform which was eroded through the 1980s. Stage I reform of the Progressive Conservative government, on the other hand, had only a slight and shortlived impact on the increasing use of personal income taxes as a source of federal revenues. At almost 50% of federal revenues, the personal income tax is more important as a source of federal revenue today than it has been in the last two decades. Figure 1 understates the importance of PIT revenues by close to 10%. The Canada Child Tax Benefit, although essentially a spending program, is delivered via the tax system and its cost is subtracted from PIT revenues.

The second largest source of federal revenues has traditionally been sales and excise taxes. These taxes have varied enormously over time. In the early 1970s they amounted to close to 5% of GDP and provided almost 30% of federal revenues. By 1983, they were providing about 17% of federal revenues and amounted to 4% of

GDP. They increased in importance slightly through the 1980s, when federal budgets made significant use of them as a source of revenue. The introduction of the Goods and Services Tax (GST) was expected to maintain this trend, although receipts in the early years were less than expected.

Since 1983, corporate income taxes (CIT) have been fairly constant at about 2% of GDP and 12% of revenues. Through the 1970s these taxes accounted for about 15% of federal revenues. The recent recession, however, has had a very dramatic impact on corporate income tax revenues. By 1994 such revenues had fallen to 1.3% of GDP, accounting for only 8.1% of total revenues. The recovery of corporate profits has led to increases in tax revenues to more normal levels.

Employment Insurance (EI, previously UI) premiums increased substantially, and constituted the second most important source of federal revenues in the early 1990s. In 1971, these premiums were less than half as important as they were to become. The CIT and the GST have overtaken EI premiums in importance. **They now account for more than 11.2% of revenues and stand at about 1.8% of GDP.**

B. Federal Policy and Revenue Sources

1. The Carter Commission

Any analysis of Canadian taxation cannot ignore the work of the Carter Commission (The Royal Commission on Taxation), which issued its report in 1967. That report was guided by several important and, at that time novel, precepts. These included the belief that fairness required the use of a comprehensive income base, including virtually all additions to wealth; that vertical equity (i.e., the notion that those with greater ability to pay should be subject to higher taxes) is best achieved via a progressive income tax with a maximum rate of 50%; that horizontal equity (i.e., the notion that those in similar economic circumstances should pay the same amount of tax) should be an important part of the tax system; and that taxes are paid by people, not corporations. This last precept called for a full integration of the corporate and personal income tax systems so as to avoid double taxation of corporate profits.

Additionally, the Commission favoured the use of the family, rather than the individual, as the taxpaying unit, since the former measured economic well-being better than the latter. In recognition that annual income is not a perfect interval for assessing taxes, five-year averaging was recommended. The Commission also favoured income taxes over other types of taxation, yet recognized that income tax rates would have to be far too high if they were to meet the needs of the government to raise revenue. This point is interesting, coming as it did at a time when government spending and taxation were far lower than today.

The Carter Commission was not silent on the manufacturers' sales tax; indeed it viewed that tax as a problem area. The suggested alternative closely resembled the options that the Progressive Conservative government considered for Stage II of tax reform, i.e. some variant of a Value-Added Tax (VAT) or a national sales tax. In fact, however, the Commission considered the most efficient form of tax to be a retail sales tax, preferably to be administered by the provinces.

It is clear that the federal and provincial tax systems have generally gone against many of the Carter Commission conclusions.

2. Tax Reform 1970s Style

The Carter Commission report met with only mixed success as a consequence of the vehement opposition that some of its recommendations attracted. In the end, one-half of capital gains were made subject to tax, rather than the full taxation that had been recommended. There was also movement toward integrating the personal and corporate income taxes, with the implementation of a dividend gross-up and credit system. The top federal rate declined to 47%, implying an average total top tax rate of about 60%, down from the previous high of 80%. A new general tax-averaging provision was also introduced to offset some of the higher taxes that variable income produces in a world of progressive income taxation.

The major change to come out of the 1970s was the indexation of the personal income tax system, whereby the tax brackets and major exemptions were fully indexed to the rate of inflation, albeit with a lag. Inflation, especially a high rate of inflation, automatically increases the real income tax burden of taxpayers by pushing them into higher tax brackets even though their real incomes remain unchanged. The impact of this phenomenon, known as "bracket creep," is most pronounced on lower income individuals, because it is at these lower income levels that marginal taxes on income increase fastest.

A fully-indexed personal income tax system would take in a constant proportion of GDP (as a proxy for the personal income base) in the event of no real income growth per capita. But personal income taxes as a percentage of GDP declined substantially from 1975 to 1980. Other changes which accounted for this decline in tax revenues included the $1,000 exemptions for investment income and pension income, the introduction of the Registered Home Ownership Savings Program (RHOSP) and the increase in the level of allowable contributions to Registered Retirement Savings Plans (RRSPs). During this period, the government also introduced and expanded the use of a tax reduction credit, which had the effect of removing lower income taxfilers from tax liabilities.

3. Tax Reform 1980s Style

In June 1986, the Minister of Finance, the Hon. Michael H. Wilson, released his White Paper on Tax Reform. The reform process was to comprise two distinct stages: the first to deal with income tax reform and the second to deal with sales tax reform.

Income tax reform on the personal side did two things. It reduced the number of tax brackets from ten to three, and it converted a number of exemptions and deductions into non-refundable tax credits. It also lowered the top marginal tax bracket. On the corporate side, tax reform lowered marginal tax rates in general but it also removed a number of tax preferences so that the base was broadened; in fact, the proportion of corporate income subject to tax increased from 72.4% on average to 84.1 %. This represents a 16% increase in the base.

This early stage of tax reform was to shift emphasis away from the personal income tax towards the corporate income tax and the sales tax. According to the White Paper on Tax Reform, personal income tax revenues were to decline by $10,300 million over four years, 1988-89 to 1991-92 inclusive. Over the same period, corporate income tax revenues were to increase by $3,845 million and sales tax revenues were to increase by $4,785 million. The sales tax increases were to be maintained once the Goods and Services Tax was implemented.

The introduction of the Goods and Services Tax (GST) was initially seen as a move even further away from the use of the PIT as a revenue tool. Stage I of reform established three federal income tax rates: 17%, 26%, and 29%. As part of the Stage II reforms, the middle rate was to have been reduced by one percentage point, as

suggested in the August 1989 technical paper on the GST and by as much as three percentage points as hinted at earlier. This idea was later abandoned. **In the 2000 federal budget, the middle rate was finally reduced by two percentage points, effective 1 July 2000. This rate is to be further reduced to 23% over the next five years.** Starting in 1985, federal budgets had introduced and increased personal income tax surtaxes independently of the tax reform process. These surtaxes were to have been eliminated with Stage II reform, but their elimination began only with the 1998 federal budget. **Not until the 1999 federal budget did we see the 3% surtax completely eliminated and the 5% high income surtax is still in place, though it is to be eliminated over five years. With the 2000 federal budget, the income threshold for the 5% surtax was increased from $65,000 to about $85,000.**

The GST represents Stage II of reform. The government originally envisaged a 9% tax rate, but subsequently chose a 7% rate, in response to recommendations made by the House of Commons Standing Committee on Finance. The Canadian variant is not nearly as complicated as some European variants of the Value-Added Tax (VAT), but the federal government did not choose to follow the simpler New Zealand route with its broad base, limited exemptions and zero-rated products.

One tax change of the 1980s which is not usually viewed as a reform, was the decision to limit indexation of tax brackets and credits to the rate of inflation, less three percentage points. This loss of full indexation, ostensibly a deficit reduction measure, goes against the very grain of the developments of the 1970s by reintroducing an element of non-neutrality into the workings of the personal income tax system.

Tax reform by the Progressive Conservative government of Prime Minister Brian Mulroney cannot be viewed independently of the desire to control and reduce the deficit, a problem which plagued that government since it first came to power in 1984. The abandonment of full indexation, the introduction of a variety of surtaxes and the increased sales and excise tax rates are all examples of this policy. Indeed, the GST was dubbed a new money machine by some commentators, and was viewed by the government as a necessary tool for deficit reduction. It proved to be neither.

The full indexation of the tax system was restored in the 2000 federal budget, retroactive to 1 January of this year.

C. Other Taxation Issues

1. Equity Considerations

Everyone thinks the tax system should be fair and equitable, yet the public has no generally accepted and well articulated definition of fairness to draw upon. It is easy to say that two individuals in similar economic circumstances should pay the same tax; it is far harder to determine when economic circumstances are the same if sources of income, age, family structure, etc. differ. It is easy to say that rich individuals should pay more tax than poor individuals; it is far harder to say how much more they should pay.

The concept of horizontal equity requires that similarly situated individuals pay the same tax, whereas the concept of vertical equity requires that the tax burden be linked to ability to pay. The latter concept receives far more prominence in policy debates than the former. Much of the tax incidence literature (studies purporting to show how the burden of taxation is linked to income) is concerned with vertical equity.

If we believe that a tax system should be "fair," over what time period do we judge its fairness? If we recognize that a day or a week or a month are inappropriate time periods, do not the same problems plague the annual estimation of tax equity? These questions are important because recent research indicates that the lifetime incidence of taxes differs substantially from its annual counterpart. Taxes viewed as regressive when considered on an annual basis may be proportionate or even progressive when viewed over an individual's lifetime.

The perception that there is a need for a minimum tax takes on a different dimension if the yearly test for equity is abandoned. Annual snapshots of the tax and income relationship indicate that some taxpayers have been able to use tax preferences to pay little or no tax in certain years, even though their apparent gross incomes are relatively high. Yet on a lifetime basis it will usually be apparent that such an advantage was temporary, with long-term taxes bearing the appropriate relationship to income. On a lifetime basis, no need for a minimum tax exists.

Revenue Canada has attempted to analyze the extent to which rich Canadians can consistently avoid paying tax; unfortunately the data are not current. Nevertheless they do demonstrate the temporary nature of this phenomenon. For example, between 1977 and 1981 inclusively, there were 896 instances of individuals with more than $200,000 of income (expressed in 1981 dollars) who paid no income tax. However, 84% of all such taxpayers avoided tax for only one year out of this five-year period; 12% avoided paying tax for two years, and no one was able to avoid paying any income tax for all five years.

The more important reason for abandoning annual accounting is the fact that lifetime calculations might give a better indication of the desirability of certain types of taxation. The relative income position of taxpayers changes over their lifetime. They start their working lives with relatively low incomes, little wealth and high rates of consumption. As they age, their incomes increase and their savings patterns change, and in the process they accumulate wealth. By the time they retire, their incomes are again relatively low and consumption is high, but now the accumulated wealth can be drawn upon for that purpose.

An annual snapshot of income distribution picks up two types of individuals, those for whom annual income is a good indicator of their lifetime income and those for whom it is not. There are, of course, rich individuals who will always be relatively rich and poor individuals who will always be relatively poor. But for many, the annual snapshot reveals only the temporary position in which individuals find themselves.

Lifetime tax incidence differs from annual tax incidence because it is less affected by temporary income fluctuations. The measure of fairness is whether those with low lifetime incomes pay less tax than those with high lifetime incomes (vertical equity) and whether individuals with the same lifetime income pay the same tax (horizontal equity).

A Canadian study of tax incidence on a lifetime basis indicates several areas in which our views of taxation need to be reconsidered. The apparent progressivity of taxes can change dramatically. Taxes usually thought of as progressive, such as the corporate and personal income taxes, continue to be progressive on a lifetime basis, but to a lesser extent than an annual view would suggest. Sales and excise taxes, which are normally viewed as highly regressive, turn out to be only moderately so and might even be considered proportional.

incidence studies are notorious for the extent to which the results can vary dramatically as the basic assumptions change. Using lifetime income makes the results more robust in the sense that changing initial assumptions have less effect on final results.

2. Efficiency Considerations

What is the effect on the economy of $1 of additional tax revenue? The private sector obviously has $1 less to spend and the public sector $1 more, and macroeconomic discussions of tax policy rarely go beyond such simple arithmetic. Yet we know that the effects on the economy are far more pervasive.

In general, one dollar of tax revenue received costs the private sector more than one dollar because of a misallocation of resources in the economy. This is the concept of the welfare cost of taxation, whereby resource use is altered in such a way as to reduce the well-being of individuals and families. The higher the tax, the larger is this burden and it is conceivable that the welfare cost of taxation could far outweigh the revenues government received from a particular tax.

For example, the government might view a fountain pen excise tax as a particularly desirable tax. The chosen tax rate might be so high, however, that the sale of fountain pens in Canada fell to zero. No revenue would be received, yet clearly a welfare cost would be imposed. The price Canadians are willing to pay for fountain pens would normally make it profitable for someone to supply those pens. Consumers would see this as an efficient use of their income and producers would see this as an efficient use of their resources, but government intervention in the market via the excise tax might eliminate this opportunity for mutual benefit.

There is much public debate about who bears the burden of taxation, that is, the incidence of the direct revenue cost. This issue is dealt with elsewhere in this paper. There is very little debate, however, about these welfare costs of taxation and it is not at all clear that the distribution of these costs would be the same as the distribution of the direct costs. The fountain pen example used above is clearly extreme, but it does indicate an important aspect of taxation which incidence studies cannot tackle. Our conclusions about the apparent fairness of certain taxes might be incorrect.

There exists a welfare cost for all taxes because they all distort relative prices and consequently affect economic behaviour. Given the current tax system, the marginal welfare cost of additional taxes is very high; every time the government tries to raise an additional dollar, about forty to fifty cents disappear from the economy via a variety of disincentive effects. In high-tax jurisdictions such as Sweden, the marginal welfare cost is estimated to be many times the tax revenue collected.

After World War II, the federal government imposed very high marginal tax rates on the wealthiest of citizens, almost 100%. This has changed as the "disutility" of such confiscatory rates has become apparent; they raise small amounts of revenue yet have a high welfare cost.

Since the early 1970s, the federal government has continued this tendency of decreasing its highest marginal tax rate, from 46% in 1970 to 29% today. What high income earners have gained from the federal government, however, they have lost, to some extent, to provincial governments.

These marginal tax rates exclude the variety of surtaxes that had been imposed by the federal government and several provincial governments on taxes otherwise payable

(not on income.)

High marginal tax rates for the rich are often favoured because they suggest that the tax system is progressive. But, as has been argued here, high tax rates have a high associated welfare cost. The negative consequences of behaviour induced by high taxes can outweigh the beneficial, distributional consequences of a very progressive tax system.

3. Administration and Compliance Costs

Every time the government imposes a $1 tax on the economy, the private sector incurs costs well in excess of the amount of tax revenue transferred to the government. The previous section on efficiency dealt with an intangible and difficult-to-measure source of costs to the economy. This section deals with more obvious costs, those imposed on governments who collect taxes and those imposed on taxpayers who comply with these tax laws.

The costs of administering federal tax laws comprise the cost of running the Department of National Revenue, related costs incurred by the Offices of the Auditor General and the Comptroller General and any costs incurred by other levels of government who might collect federal taxes; for example, the government of Quebec is now collecting the federal GST in that province.

Taxpayers also incur costs. Employers must calculate and withhold the Personal Income Tax and a variety of payroll taxes on behalf of their employees. Employers must also determine the appropriate amount of tax payable on their own account. Financial institutions must print and distribute to clients information slips on their taxable income and tax preferences according to the *Income Tax Act*. Finally, individual taxpayers must prepare PIT returns, or hire someone to do this for them.

A study prepared for the Canadian Tax Foundation concluded that the cost in 1986 of administering and complying with the federal personal income tax, Canada/Quebec Pension Plan payments and Unemployment Insurance premiums totalled $5,500 million. Only 13% of this total was borne by the federal government, while 36% was borne by individuals and 51% by employers.

Another study, conducted in 1993 for the Department of Finance, examined 200 small businesses across the country to determine the size of their GST compliance costs. The study indicated that these costs are substantial. For firms with sales in excess of $1 million annually, they average 2.65 cents for every $1 of GST remitted. For firms with sales under $100,000 annually, the cost is 17 cents for every dollar remitted. According to the authors, there was virtually no representation by firms with sales under $50,000 per year, the firms that would likely face exceptionally high costs.

The majority of participants expressed a desire for harmonization of the federal and provincial sales. Ironically, the strongest support came from businesses in Quebec, even though that province has come closest to harmonizing its tax with the GST.

4. The Case of the Corporate Income Tax

It is often claimed that the corporate sector does not pay its "fair" share of taxes. The effective rate varies substantially over time, peaking during a recession, when profits plummet. This is not particularly desirable in a tax base; the tax take is unpredictable and the effective tax rate is highest when the taxpayer is least able to pay.

About 75% of changes in the revenue share of the CIT can be accounted for by changes in the importance of corporate profits. Part of this change is cyclical, while another part is due to a longer term trend to reduced profits because of a greater reliance by corporations upon debt financing.

But when the question of corporate taxation arises, we often forget about the ultimate incidence of the tax. This matter is well put in the following quotation:

> Taxes are paid by people. They are not paid by corporations, partnerships, gifts, bequests, estates, trusts, sales, transfers, investments, savings, property, consumer expenditures, or any of the long list of things we usually list as subjects of taxation. Taxes imposed on these subjects are only a means of taxing people. (J. Harvey Perry, *A Fiscal History of Canada - The Postwar Years*, Canadian Tax Paper No. 85, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989, p. 286)

The matter of corporate tax incidence is not completely settled. But in calling for greater or lesser amounts of corporate taxation, policymakers must answer two questions: 1) whom do they wish to tax? and 2) where, in their opinion, does the incidence of the CIT lie?

5. Indexation

As noted above, the federal government abandoned full indexation of the personal income tax system as of 1985, before restoring it in 2000. Because inflation was generally below 3% per year in the 1990s, however, the system could be thought of as effectively de-indexed in those years.

This has had a very profound effect on governments and families. By 1995, the federal balance was about $6,400 million more than it would have been had full indexation been in place over the past ten years. Taxes were $5,700 million higher, while spending was $700 million lower. De-indexation also applies to provincial taxes; as a result, the disposable income of Canadians in 1995 was $9,500 million lower than it would have been with full indexation.

The OECD has also commented upon the negative effects of de-indexation. It estimates that the basic federal tax rate increased by 13% between 1988 and 1998, from 10.8% to 12.2%. The effect of this increase was proportionately greater for lower- and middle-income taxpayers. It trebled the average tax rate of those with incomes below $10,000. The average tax rate went up by one-third for those with incomes between $10,000 and $25,000, while it increased by only 2% for those with incomes in excess of $150,000.

Furthermore, the OECD has concluded that, over ten years, partial indexation pushed 1.4 million low-income individuals on to the tax rolls. An even larger number, 1.9 million individuals, were pushed from the lowest to the middle tax bracket, while 600,000 were pushed from the middle bracket to the top bracket.

This lack of full indexation has contributed to the fact that Canada relies more on personal income tax than do other G-7 nations. It has also hurt Canada's competitive position with respect to the United States, a position that has worsened over the past two decades. Moreover, while the tax burden is well known to be greater for Canadians than Americans at upper income levels, this is also the case for those with more modest incomes. The marginal tax rate of Canadians earning the average

production wage is 50% higher than it is for their American counterparts.

6. Sales Tax Harmonisation

In its 1998 Economics Surveys, the OECD suggests that improvements should be made to the sales tax. There are only four provinces – Nova Scotia, New Brunswick, Newfoundland and Quebec – where sales taxes have been harmonised. Elsewhere, distortions to business inputs and traded products exist as a result of non-harmonisation; however, provincial governments are apparently unwilling to intervene to change this situation. This is unfortunate, considering that sales tax harmonisation could improve Canadian competitiveness. This same lack of co-operation between the federal and provincial levels of government also hampers reform in other tax fields.

D. Federal Budgets and the December 1992 Economic Statement

The 1991 federal budget proposed little in the way of new taxes, with the following two exceptions, a significant hike in tobacco taxes, expected to raise almost $1,000 million the following year, and a $2,000 million increase in UI premiums.

The recession was expected to have little impact on federal revenues but a much greater impact on federal expenditures. In 1991-92, total revenues were forecast to fall by less than 1% on account of the recession. While corporate income tax revenues were expected to be 20% below the previous year's forecast, increased personal income tax revenues were expected to offset most of this decline. When policy initiatives on the revenue side are taken into account, total revenues in 1991-92 were expected to be $2,500 million higher than was originally forecast in the 1990 budget.

The picture painted in the 1991 budget was completely revised in the 1992 budget. The poor performance of the economy was cited as the cause of a $5,700-million shortfall in revenues for 1992, growing to a $7,500-million shortfall in 1993. The largest absolute decrease is expected in the personal income tax, but the largest proportional decline will be in the corporate income tax.

Even this bleak picture proved to be excessively optimistic. For 1992-93, the Minister of Finance saw revenues as $8,000 million below the estimates presented in the 1992 budget - more than $15,000 million below the figure originally cited in the 1991 budget. In 1993-94, revenues were expected to be $10,000 million less than the projections in the 1992

The economic statement proposed no tax increases. Instead, it contained a variety of measures that would cost the government about $1,000 million in reduced revenues over a three-year period. Such measures included a one-year extension for the use of RRSPs for first-time home buyers, a moratorium on UI premiums for new small businesses and a cap on UI premiums for small business that increased employment. Small business firms were also granted a 10% investment tax credit.

E. The 1993 Federal Budget

The 1993 budget contained no new taxes and no new tax increases. It did include several tax measures which were expected to reduce federal revenues by $400 million over the next five years. These included an elimination of the annual limit on the use of the investment tax credit, new capital cost allowance rules for patents, an extension of the Scientific Research and Experimental Development Program to allow firms

with taxable income in excess of $200,000 to earn refundable credits, and an amendment to regulations which would allow corporations enhanced write-offs of rapidly depreciating equipment such as computers.

But the real message of that budget pertained to the continuing decline in federal revenues as a consequence of the economy's weak performance. Revenues in 1992-93 were estimated to be $1,200 million less than predicted in the December 1992 Economic Statement and, consequently, $9,200 million less than predicted in the 1992 budget. Revenues for 1993-94 were also expected to fall short of the prediction made in the December Economic Statement.

Figure 1 shows the impact of the recession on corporate and personal income tax revenues. Corporate taxes fell dramatically through the recession and will recover only slowly through the rest of the decade. The same is true of personal income taxes, although the decline has been more moderate. Part of this decline is, however, illusory as the Child Tax Credit is treated as a tax expenditure assessed against the personal income tax even though it largely replaced the Family Allowance, which was treated as a program expenditure and accounted for over $2,000 million in spending.

The other significant trend in Figure 1 shows that UI premiums have overtaken the corporate income tax as a source of revenue. In 1993, UI premiums at about 2.5% of GDP were almost five times as high as they were in the first half of the 1970s.

F. The 1994 Federal Budget

The striking element in this budget was the recognition that federal revenues had been declining significantly over the past few years. In 1991-92, federal revenues equalled 18.1% of GDP. In 1993-94, they were equal to only 16.1% of GDP, a very significant drop. With the exception of the reduction in the surtax announced in the 1992 budget, there were no significant tax policy changes to account for this drop.

One recent policy change affecting revenues was the amalgamation of the family allowance, refundable child tax credit and non-refundable dependent credit into a new child tax benefit. This reform changed some program spending into tax expenditure and hence resulted in a trend to lowered revenue. The reformed system cost the federal government more than was originally anticipated. At the time the system was proposed, costs were estimated at $4,900 million per year, up from the $4,500 million of the old system. The child tax benefit was, however, expected to cost $5,500 million in 1993-94, an amount to decline only slightly over the next two years. Since the program's benefits are determined by family income, the overall cost is sensitive to the state of the economy; thus, part of this increase could be attributed to the recession and slow recovery. The transition costs were also high, however. Because of the timing of benefit payments under the various child-related programs, the two systems overlapped in calendar year 1993. This overlap reduced revenues by $2,500 million over two fiscal years.

Other one-time and extraordinary events conspired to reduce revenues in 1993-94. Nevertheless, the relationship between the status quo level of revenues and GDP weakened substantially in that year. The budget pointed to specific economic circumstances that contributed to this decline, such as slow growth in personal incomes coupled with a relatively high indexation factor for the PIT. It was predicted that this relationship would strengthen to its pre-recessionary levels only after a couple of years.

G. The 1995 Federal Budget

In 1993, federal revenues were $121,452 million, only 7% higher than in 1990. While personal income tax receipts over that three-year period were up by 12%, to $58,300 million, corporate income taxes were down by 36% and total sales and excise tax revenues were down by almost 7%. The only other area of strong revenue growth, which in this case indicated poor economic performance, was that of premium revenues from unemployment insurance, which grew by 63%.

In 1994, revenues dropped precipitously to $116,000 million on account of the state of the economy, some one-time events and, most importantly, the introduction of the child tax benefit, which had the effect of converting some spending programs into tax expenditures and thus lowering revenues. The transitional costs associated with the move to the child tax benefit were also high. By 1995, revenues had increased to $125,000 million and were expected to remain in the range of 16.7% to 16.9% of GDP over the following two years. Over this period, unemployment insurance became the second largest revenue source for the federal government, accounting for 15% of all revenues. With continuing improvement in the economy, however, GST revenues were expected to overtake UI premiums within two or three years. The personal income tax continued to grow in dominance, although part of this trend was masked by federal program and accounting changes.

The 1995 budget introduced little in the way of new tax measures. Excise taxes on gasoline and tobacco were increased, to raise $500 million and $65 million respectively each year. The large corporations tax and the corporate surtax were both increased quite substantially, and a special, temporary capital tax was imposed on large deposit-taking institutions. The financial institutions tax was expected to raise $100 million over two years and the first two taxes were expected to produce over $250 million in revenues each year.

At the personal level, the measures were described as tightening up the system and making it fairer. RRSP contributions were restricted slightly. The deferral of tax on business income was also restricted, to generate $300 million in annual revenues by 1998 while the tax treatment of family trusts was tightened up somewhat. All these revenue measures were expected to raise over $3,600 million over the following three years.

In addition, the government altered the timing of UI premium income so that premiums would not fall as fast as they would otherwise have done. It is the intention of the government to let the UI account amass a cumulative surplus of $5,000 million by the end of calendar year 1996, prior to letting premiums fall in line with expected UI benefits.

H. The 1996 Federal Budget

The 1996 federal budget contained no new taxes and no increases in tax rates. There was both good and bad news in this. For those who were seeking the end of the GST, the budget had nothing concrete to offer in terms of a new and, better tax. All it offered was the promise that negotiations were continuing with the provinces to seek a reform and harmonization of the GST with provincial sales taxes. Tax rates were not increased but changes to tax rules were introduced which would affect the tax liability of individuals and corporations.

On the personal side, the changes could be categorized into three themes: retirement, education, and social development. The federal government tightened up rules governing Registered Retirement Savings Plans, by denying the deductibility of fees,

by controlling the limits on tax-assisted savings, and by reducing the age limit for maturing plans. The budget also reduced the amount of tax assistance for investments in labour-sponsored venture capital corporations, by lowering the tax credit as well as the contribution limit. Because of the generous tax credits available to these investments, as well as their eligibility for RRSPs, they had become extremely popular and were representing a large drain on government revenues. The government also allowed an unlimited carry-forward of unused RRSP room.

In recognition of higher tuition costs in the future; the government provided more generous tax treatment of tuition and education costs; the credits were increased, as was the amount that could be transferred. Registered education savings plan limits were raised and the child care expense deduction altered to make it more beneficial to students with children.

On the social side, the tax system became more favourable to charitable donations, as recommended by the Finance Committee. Tax support for home care was raised and the Working Income Supplement doubled in two stages to $1,000. This last measure was by far the most costly of the tax changes. Arguably the most controversial measure was the change in the tax treatment of child support. Under new rules, the custodial parent would not pay tax on support payments received and the non-custodial parent would lose the deduction on payments made. The new rules applied to court orders or support agreements made as of 1 May 1997, or where existing agreements were changed on or after that date.

These personal tax measures would have little net effect on revenues. One reason was that the government felt it could obtain increasing revenues from the underground economy (as much as $100 million in 1989-99).

The government also introduced corporate tax measures, the most notable of which was the extension of the temporary tax on large deposit-taking institutions (the banks).

Some very significant revenue items were not in the budget. As mentioned above, GST reform/elimination was not achieved. In addition, the budget made no statement on a substantial reduction of employment insurance premiums. Indeed, the statistical information in the budget suggested that such a reduction would not take place during the planning horizon for this budget.

In addition, the government altered the timing of employment insurance premium payments to make it consistent with the practice for CPP premium payments. Previously, weekly premiums were based on the lesser of maximum insurable earnings or actual earnings. As of January 1997, weekly premiums were based upon actual weekly earnings; once the maximum annual premiums were reached, further premium payments ceased. Those who earned maximum insurable earnings or less continued to pay premiums over a 52-week period. Those who earned more paid their premiums over a shorter period of time. Someone earning $80,000 per year paid all of his or her premiums in the first half of the year and nothing in the latter half.

This administrative change had no effect on total premium liabilities of employees and employers. But the timing change did affect the reported government deficit. By advancing premium payments, starting in 1997, the deficit for 1996-97 could be $1,500 million to $1,800 million less than stated in the budget. The impact on future fiscal years would be neutral. Nevertheless, this one-time administrative change could also reduce future debt servicing costs by about $100 million per year.

particular the sale of grain hopper cars and the air navigation system. The budgetary impact of these sales depended upon the amount received as well as the accounting treatment of the assets. Newspaper accounts suggested that the gains from sale could be $1,500 million.

I. The 1997 Federal Budget

This budget offered little in the way of tax measures. The temporary tax on large banks was extended for another year and tobacco taxes were increased somewhat, as announced prior to the budget. Selective tax measures were expected to cost the government about $1,000 million per year by 1999-00. These measures included more favourable tax treatment of education expenses and savings for education. Tax support for Canadians with disabilities was enhanced and the tax treatment of charitable donations was made more generous by increasing the limit for allowable donations and reducing the capital gains tax inclusion rate for certain gifts of appreciated capital property.

The most expensive measure, however, was the enhancement to the Working Income Supplement of the Child Tax Benefit. This was expected to cost the government $600 million per year by 1999-00. The budget altered the WIS by making it conditional upon the number of children in a family -- previously the benefit had not taken the number of children into account. This change was somewhat controversial because some one-child families received less under the revised system than they would have received under the previously promised enhancement to the old system.

The new WIS was complicated because it aimed to limit benefit increases to families with family net income of $25,921 or less. It was seen, however, as only a temporary measure to last until July 1998, when a new National Child Benefit System was expected to be established in co-operation with the provinces.

This budget went to a great deal of effort to rationalize the then existing system of taxes at the federal level. Annex 5 of the budget contained about 25 pages of material explaining and justifying the distribution of the tax burden and the features of the tax system. The Minister's budget speech spent two pages explaining why broad tax cuts were not being offered at this time but suggesting that the government would reduce personal income taxes when it had more fiscal room to manoeuvre.

Annex 5 addressed a variety of concerns that Canadians had expressed about the tax system. It talked about the relative burden faced by corporations and indicated that, contrary to popular belief, the effective tax rate on corporations had not declined appreciably in the last three decades; rather, a greater reliance on corporate capital taxes had had the effect of establishing a minimum tax on corporations that had stabilized the effective rate.

The personal income tax was shown to be progressive, especially if the Child Tax Benefit and the GST credits benefiting primarily low income families were taken into account; as family income increased, so did the absolute and relative burden of the income tax. Also in this vein, the budget defended the absence of a wealth tax; taxes on investment income were said already to be high and since such a tax would be primarily aimed at the rich, the government felt it was felt it was better to use other measures to ensure that the tax system was fair. Cases where high income individuals paid no tax were explained as exceptional and temporary occurrences that did not change the basic characteristics of the PIT's incidence.

The most interesting aspect of the Annex was its discussion of payroll taxes. The

federal government had been under intense and persistent criticism for its apparent change in policy with respect to EI premiums. It had originally planned to allow the cumulative EI Account surplus to reach about $6,000 million so as to provide a buffer for any upcoming recession. It now appeared that the surplus would reach about $12,000 million by the end of 1997-98; however, neither the new budget nor previous budgets gave any indication that significant premium cuts were in the offing. Thus the surplus was expected to continue to grow by close to $5,000 million per year. (Every $0.10 cut in premiums costs the federal government $700 million in lost revenues.)

Annex 5 showed clearly that Canada's use of payroll taxes paled in comparison to that of many other countries -- it was even less than that of the United States. The annex also argued that the job-killing aspect of payroll taxes resulted not from their level but from the tendency to increase rates during a recession, something that would no longer be expected to happen with Canadian EI premiums because of the accumulated surplus. The federal government seemed to be hinting broadly that future EI premiums could constitute just another form of tax, contributing to overall revenues rather than just funding EI-related programs. An efficient and flexible tax system, according to these documents, was one that relied upon a variety of sources to collect revenues.

J. The Debate about EI Premiums

The government's use of EI premiums in combating the deficit came under increasing attack, as these payroll taxes were frequently viewed as "job killers." It was expected that the EI account might achieve a cumulative surplus of $20,000 million by the end of 1998, unless premiums were reduced. The government's chief actuary counselled that a cumulative surplus in the range of $12,000 million to $15,000 million would protect against the necessity of raising premiums during a future recession, thus undermining a major rationale for keeping premiums high. The actuary's report further stated that premiums could be reduced to $2 from the current $2.90 (costing about $6,500 million) and still guarantee against future increases during a recession. Thus it seemed the government would soon be faced with the prospect of making EI premiums a tax like any other, or significantly lowering their rate to make premiums consistent with annual costs.

The government maintained its position that any major tax reduction would not come until the budget was balanced. EI premiums had been reduced slightly in the past and a further reduction of at least 10 cents was slated for 1998, though this was far less than critics were demanding. In the 1998 budget, the federal government succeeded in eliminating its deficit. Surpluses have been used to pay down the debt, to eliminate the surtax and to increase specific program spending. Together, the 1998 and 1999 budgets will give workers a $1,100 million cut in EI premiums. **These reductions mean that, after reaching a peak of $3.07 per $100 in 1993, EI premiums were reduced to $2.40, effective 1 January 2000.**

K. The 1998 Federal Budget

Revenues for 1997-98 were nearly 9% higher than in the previous year with economic growth unexpectedly high at the beginning of the year. Moreover, the unemployment rate saw one of its lowest levels in eight years and consumption spending increased, explaining the high growth in revenues.

Though this budget offered more in the way of tax relief than the budget of 1997, the extent of relief was still very limited. The temporary tax on large banks was again extended and tobacco taxes were increased somewhat, as had been announced prior to

the budget. General tax relief measures were expected to cost the government a cumulative total of $12,815 million to the year 2001-2002.

The maximum child expense deduction was increased to $7,000 for children under the age of seven and $4,000 for older children. Most of the targeted measures were for post-secondary students or graduates, and their families. There was tax relief for interest on student loans, tax-free RRSP withdrawals for lifelong learning, and tax relief for part-time students. Measures were also introduced to assist caregivers, people with disabilities, and volunteers. This budget permitted the unincorporated self-employed to deduct the cost of supplemental health and dental insurance premiums from their income, thereby putting them on a par with incorporated self-employed individuals.

The promised increase in Child Tax Benefits was introduced, accounting for 15% of all tax relief. But is this really tax relief? The CTB could rather be viewed as program spending delivered, merely as a matter of administrative convenience, via the tax system; it could just as easily be delivered in the form of monthly benefits from Health and Welfare Canada. The fact that it is subject to an income test makes it no more of a tax measure than the Guaranteed Income Supplement. In fact the previous government had considered the benefit in just this way; by reducing the program spending limits under the *Spending Control Act* to offset the effects of converting the Family Allowance (a spending program) into the Child Tax Benefit, it was recognizing that the CTB constituted a form of disguised spending.

Although the CTB is provided for in the *Income Tax Act*, the benefits are in no way linked to taxes otherwise payable; it is a refundable tax credit, with much of the benefit going to those who pay no income tax. Does the concept of tax relief have any meaning, if it can be targeted to those who pay no tax?

The 1998 budget also appeared to be inconsistent in its treatment of the CTB. If the proposed increase in benefits is considered to be tax relief, then logic dictates that the existing benefits also be viewed in that way. It is claimed that a budget measure that increases by $500 the amount that can be earned free of income tax would remove 400,000 Canadians from the tax rolls and reduce the tax payable by another 4.6 million Canadians. These low-income individuals said to be removed from the tax rolls, however, were typically net beneficiaries of the tax/transfer system; if we think it as one "tax" system, they were already off the tax rolls.

The two measures that provided general tax relief in this budget were the supplement allowing low-income Canadians to earn an additional $500 before paying tax and the provision that reduced or eliminated the 3% surtax for the majority of taxpayers.

The impact of the two measures can be thought of as follows: 1) no change to the basic structure of the personal income tax or its surtaxes; 2) a lump sum gift of $85 to anyone earning $6,956, reduced by 0.68 cents per dollar of income above that level; and 3) a lump sum gift of up to $250 for a taxpayer with $8,333 in basic federal tax, with this gift reduced by 6 cents for every dollar of tax above this amount.

According to this view, taxpayers could be said to be better off, in the sense that they paid less tax overall; yet, at the same time, they were facing a higher tax rate on any additions to their income. This is an example of how marginal tax rates can be increased by using a complex mechanism to reduce average tax burdens. The strategy is reminiscent of the features of the proposed Seniors Benefit (now withdrawn) under which seniors with low and middle incomes would have been as well off as before, or even better off, but would have faced substantially higher marginal tax rates, with

In the federal government's quest to keep general tax relief away from higher income taxpayers, the 1998 budget introduced further complexity into an already complex income tax system and created further disincentives to work and save.

L. The 1999 Federal Budget

In view of the previous year's good news about elimination of the deficit, taxpayers this year were anticipating some tax relief. Obviously, the federal government saw things differently, even though the 1999 budget was balanced. Warning that Canada should continue to be careful, since the world economic turmoil was not over, Finance Minister Paul Martin did not announce the tax reduction for which Canadians were waiting, though he introduced some new tax measures. In July 1999, the 3% surtax that had been put in place to finance the deficit was eliminated for everyone, for a total tax reduction of $7.7 billion over the next three years. EI premiums, a payroll tax, also decreased to $2.55 – $0.52 less than when premiums peaked in 1993.

The federal government proposed spending considerable amounts on healthcare, some $11.5 billion over the next five years. From this total, $8 billion was to go to the Canadian Health and Social Transfer (CHST) and $3.5 billion was to serve as an immediate one-time supplement to CHST. As noted by the Finance Department, the value of CHST tax transfers was expected to reach a new high by 2001-2002, passing their level prior to the imposition of restraints in the mid-'90s. Total program spending was to account for 12.6% of GDP this year.

Even with this new spending, the federal government said that the downward trend with respect to the deficit and the debt would be maintained, the budget should be balanced, and a surplus could perhaps be expected. According to these expectations, the debt/GDP ratio should decrease from 65.3% in 1998-1999 to 62% in 2000-2001. This situation was in marked contrast to that of 1995, when the debt/GDP ratio was 71.2%.

M. The 2000 Federal Budget

The budgetary process started on a promising note with the presentation in November of the 1999 Economic and Fiscal Update. The Minister of Finance announced budgetary surpluses that would increase over a five-year horizon under the current tax structure.

Taxpayers benefited from significant tax relief in the 2000 budget, which introduced the most important structural changes in tax policy since the tax reform of 1987. The Minister took this opportunity to present a five-year tax plan dealing mainly with personal income tax, worth about $58 billion over the next five years.

The most significant measure was the restoration of full indexation to tax brackets and basic exemptions, effective retroactively to 1 January 2000. This measure was also extended to the Child Tax Benefit and GST Credit.

The middle tax rate was lowered to 24% from 26%, effective 1 July 2000. Also effective at that date, the income threshold for the 5% surtax will be raised to about $85,000. The 5% surtax itself will be not entirely eliminated before 2004.

Additional budgetary measures included an increase in the foreign content allowed in registered retirement savings plans (RRSPs) and registered pension plans (RPPs) to 25% for 2000 and 30% for 2001.

Even though priority was given to personal income tax, business tax changes were also included in the budget. For the next five years, the general corporate tax rate will be lowered from 28% to 21%, starting with a one-point reduction to 27% effective 1 January 2001.

Another major initiative is the reduction in the percentage of capital gains subject to tax, from 75% to 66%, effective for capital dispositions realized after 27 February 2000.

To lighten the effect of taxation, gains on certain employee stock options in public company shares will be taxed when the shares are sold (instead of when the option is exercised).

As a result of the measures effective in 2000, tax revenues were projected to experience slower growth, with budgetary revenues falling to 16.2% of GDP.

The public debt-to-GDP ratio is expected to fall to 50% by 2004, a goal that can be achieved if the present good economic conditions continue.

PARLIAMENTARY ACTION

Parliamentary involvement in the funding of government spending typically involves the examination and passage of legislation arising from government budgets, which are usually presented once a year. The tax reform legislation that Parliament proposed in the latter part of the 1980s did not arise from budgets.

CHRONOLOGY

1962 - The Royal Commission on Taxation was established under the Chairmanship of Mr. Kenneth Carter.

February 1967 - The Carter Commission submitted its report. It proposed a dramatic restructuring of the *Income Tax Act* to broaden the base, lower maximum rates and integrate personal and corporate income taxes.

November 1969 - The federal government tabled a White Paper on Tax Reform in response to the Carter Commission.

February 1973 - The Minister of Finance introduced a permanent system of indexation for income tax brackets and exemptions.

November 1974 - The Minister of Finance introduced the Registered Home Ownership Savings Plan (RHOSP), provisions to shelter pension income and dividend income from tax, and increased the personal income tax reduction.

August 1978 - The government announced the introduction of a refundable Child Tax Credit to be delivered to families eligible to receive the family allowance. The CTC essentially delivers a targeted form of family allowance. It is not considered to be an expenditure in the usual sense of the word; rather it is a tax expenditure.

notable tax-related measures: an increased tax on gasoline (18 cents per gallon) and a measure of mortgage interest and property tax relief for federal income taxpayers. Neither measure passed into law. That budget also contained, for the first time, an analysis of federal tax expenditures.

November 1981 - The Minister of Finance attempted to eliminate a number of tax shelters but had to retreat in the face of much opposition.

June 1982 - In line with the government's attempts to control inflation, indexation of the tax system was limited to 6% for 1982 and 5% for 1983.

October 1982 - The Minister of Finance was presented with a proposal to shift the manufacturers' sales tax to the wholesale level.

April 1983 - The flow through research and development tax credit was introduced; this would prove to cost the government far more in lost revenue than originally anticipated. Deductions for RHOSP contributions were made significantly more generous for purchasers of homes or appliances and furnishings in 1983. The deduction for child care expenses was also increased.

May 1985 - Partial indexation of the tax system was introduced.

June 1986 - The federal government tabled its White Paper on Tax Reform.

1988 - Stage I of tax reform was implemented. The proportion of capital gains subject to tax was increased from one-half to three-quarters, starting in 1990.

August 1989 - The government introduced its Technical Paper on the Goods and Services Tax.

December 1989 - The government introduced Bill C-62, which would implement the GST.

April 1990 - Bill C-62 passed third reading in the House of Commons and was subsequently sent to the Senate where it was referred to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce for study.

September 1990 - The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce tabled its Report on Bill C-62 with a recommendation that the Senate reject the GST.

October 1990 - The Senate passed Bill C-28, which provided for a special tax on OAS and family allowance benefits received by higher income Canadians. This bill also introduced a tax which had the effect of imposing a minimum tax on large corporations.

December 1990 - The Senate passed Bill C-62 without amendment. It received Royal Assent within one week.

1 January 1991 - The GST came into effect as planned. The Quebec retail sales tax on goods was harmonized with the GST, although the Quebec government offered a tax rebate on the purchase of books.

- The federal budget contained little in the way of tax initiatives. Taxes on tobacco

$2.80 per $100 of insurable earnings. The employer's share was increased to $3.92 per $100 of insurable earnings.

December 1992 - The Minister of Finance tabled an economic and fiscal statement in the House of Commons which admitted to a net debt increase over two years of $17,000 million over projections in the 1992 budget.

April 1997 - The GST and provincial sales taxes were harmonized into a 15% HST in Newfoundland, Nova Scotia and New Brunswick.

February 2000 - Broad tax relief was initiated in Budget 2000, over a five-year period. Full indexation of tax rates and credits was restored.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Allan, J.R. *et al.* "The Effects of Tax Reform and Post-Reform Changes in the Federal Personal Income Tax, 1972-75." *Canadian Tax Journal*, Vol. XXVI, No. 1, January-February 1978, p. 1-30.

Boadway, R.W., and H.M. Kitchen. *Canadian Tax Policy*. Second edition. Canadian Tax Paper No. 76. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1984.

Brooks, W. Neil. Ed. *The Quest For Tax Reform - The Royal Commission on Taxation Twenty Years Later*. Carswell, Toronto, 1988.

Canada, Department of Finance. *The Budget*. Ottawa, various years.

Davies, J., F. St. Hilaire, and J. Whalley. "Some Calculations of Lifetime Tax Incidence." *American Economic Review*, Vol. 74, No. 4, September 1984, p. 633-49.

Due, John F. "The New Zealand Goods and Services (Value-Added) Tax - A Model for Other Countries." *Canadian Tax Journal*, Vol. 36, No. 1, January/February 1988, p. 126-144.

Maslove, A. M. *Tax Reform in Canada: The Process and Impact*. The Institute for Research on Public Policy, Halifax, Nova Scotia, 1989.

OECD. *OECD Economic Surveys - Canada, 1997.* Paris. 1997.

Perry, J. Harvey. *Taxation in Canada*. Fourth edition. Canadian Tax Paper No. 74. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1984.

Perry, J. Harvey. *A Fiscal History of Canada - The Postwar Years*. Canadian Tax Paper No. 85. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989.

Poschmann, Finn. "How Do I Tax Thee? Choices Made on Federal Income Taxes." C.D. Howe Institute, 25 February 1998.

Purvis, D.D., and C. Smith. "Fiscal Policy in Canada: 1963-1984. "In J. Sargent, Research Coordinator, *Fiscal and Monetary Policy*. Volume 21. Collected Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. University of Toronto Press, Toronto, 1986, p. 1-42.

Vaillancourt, F. *The Administrative and Compliance Costs of the Personal Income Tax and Payroll Tax System in Canada, 1986*. Canadian Tax Paper No. 86. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989.

---

* The original version of this Current Issue Review was published in May 1990; the paper has been regularly updated since that time.

---

1 800 O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

90-3F

LES RECETTES FÉDÉRALES : LES NOUVELLES TENDANCES ET LA POURSUITE DE LA RÉFORME FISCALE

Rédaction :
Jean Soucy, Division de l'économie
Marion G. Wrobel, Analyste principal
Révisé le 27 mars 2000

TABLE DES MATIÈRES

DÉFINITION DU SUJET

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Tendances nouvelles des recettes selon les sources

B. La politique fédérale et les sources de recettes
1. La Commission Carter
2. La réforme fiscale à la manière des années 70
3. La réforme fiscale à la manière des années 80

C. Autres questions relatives à la fiscalité
1. Équité
2. Efficacité
3. Coûts d'administration et d'observation
4. L'impôt sur les sociétés
5. Indexation
6. Harmonisation des taxes de vente

D. Les budgets fédéraux et l'exposé économique et financier de décembre 1992

E. Le budget fédéral de 1993

F. Le budget fédéral de 1994

G. Le budget fédéral de 1995

H. Le budget fédéral de 1996

I. Le budget fédéral de 1997

J. Le débat sur les cotisations d'assurance-emploi

K. Le budget fédéral de 1998

L. Le budget fédéral de 1999

M. Le budget fédéral de 2000

MESURES PARLEMENTAIRES

CHRONOLOGIE

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LES RECETTES FÉDÉRALES : LES NOUVELLES TENDANCES ET LA POURSUITE DE LA RÉFORME FISCALE*

DÉFINITION DU SUJET

En 1970, les recettes fédérales atteignaient un peu plus de 15 milliards de dollars, ce qui représentait moins de 17,2 p. 100 du produit intérieur brut (PIB). **Elles sont beaucoup plus élevées aujourd'hui (environ 162,000 milliards de dollars), mais leur rapport au PIB est d'environ 16,9 p. 100 en 2000-2001.** Pourtant, en près de 30 ans, bien des choses ont changé en ce qui a trait aux recettes que le gouvernement fédéral perçoit, à la façon dont il les perçoit et à notre compréhension des conséquences économiques que cela entraîne.

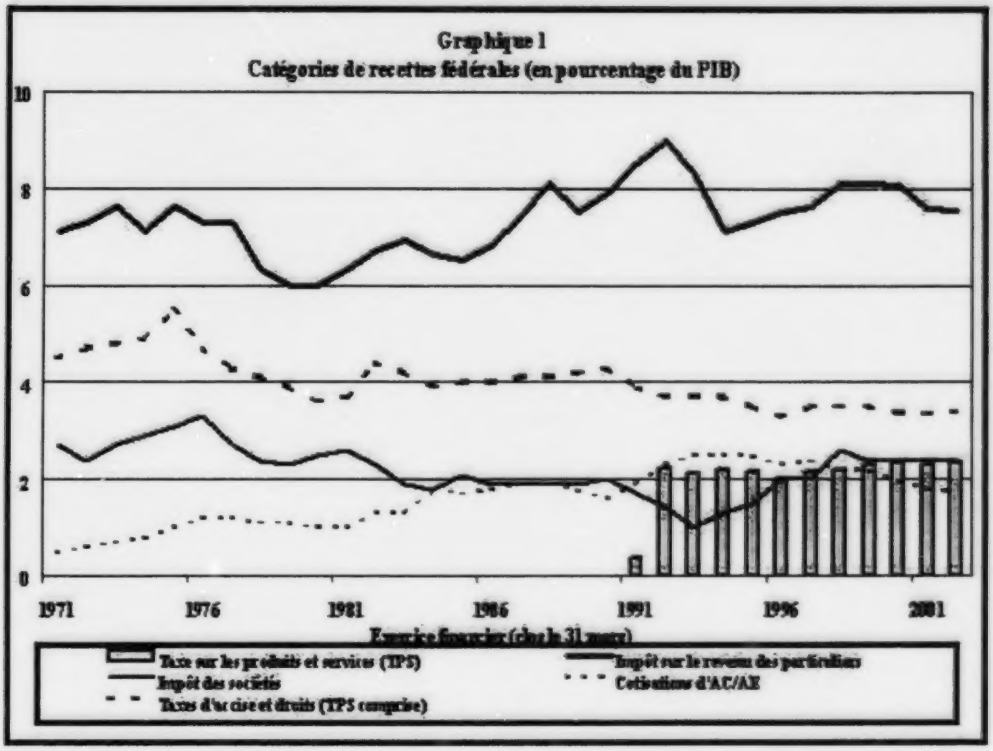
Le présent bulletin porte sur les tendances des recettes fédérales depuis le dépôt du rapport de la Commission Carter, en 1967. Nous y discutons de la volonté du gouvernement d'accroître ses recettes au début des années 70 et des réformes qu'il a apportées et qui ont considérablement réduit les recettes par la suite; nous décrivons ensuite les mesures de réduction du déficit du gouvernement conservateur, lesquelles ont donné lieu à des hausses d'impôt, et les efforts déployés en vue d'en arriver à une

réforme fiscale. Nous abordons aussi le rôle de l'augmentation des recettes dans l'élimination du déficit fédéral. Nous examinons également plusieurs questions analytiques liées à la fiscalité.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Tendances nouvelles des recettes selon les sources

Le graphique 1 trace un schéma des recettes fédérales, exprimées en pourcentage du PIB, depuis l'exercice 1970-1971. **Il est fondé sur la comptabilisation des opérations du gouvernement fédéral présentée dans les Comptes publics et sur les chiffres du budget de 2000.**



La source la plus importante de recettes fédérales est l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP), lequel représentait plus de 9 p. 100 du PIB lors de l'exercice 1992. **Le rapport de l'IRP au PIB est maintenant stable à environ 7,5 p. 100.** À un moment donné, en 1979, l'impôt sur le revenu des particuliers ne représentait que 6 p. 100 du PIB. Bien sûr, on pourrait prétendre que la dernière moitié des années 70 a constitué une période de réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, réforme qui a été minée au cours des années 80. Par contre, la première phase de la réforme entreprise par le gouvernement progressiste conservateur n'a eu qu'un impact léger et de courte durée sur l'utilisation croissante de l'impôt sur le revenu des particuliers comme source de recettes fédérales. En fait, étant donné qu'il constitue près de 50 p. 100 des recettes fédérales, l'impôt sur le revenu des particuliers est plus important aujourd'hui comme source de recettes fédérales qu'il ne l'a été au cours des deux dernières décennies. Le graphique 1 sous-évalue l'importance de l'IRP de près de 10 p. 100. Bien qu'elle soit essentiellement un programme de dépenses, la prestation fiscale canadienne pour enfants est administrée par la voie du régime fiscal, et son coût est soustrait des recettes de l'IRP.

Les taxes de vente et d'accise ont, par le passé, constitué la deuxième source des recettes fédérales en importance. Ces taxes ont pris des formes extrêmement variées au cours des années. Au début des années 70, elles représentaient près de 5 p. 100 du PIB et constituaient 30 p. 100 des recettes fédérales. En 1983, elles constituaient environ 17 p. 100 des recettes fédérales et représentaient 4 p. 100 du PIB. Elles ont acquis une importance accrue au cours des années 80, depuis que les budgets fédéraux en font abondamment usage comme source de recettes. On s'attendait que l'adoption de la taxe sur les produits et services (TPS) maintiendrait cette tendance, mais les rentrées des premières années ont été inférieures aux prévisions.

Depuis 1983, les impôts sur les sociétés (IS) sont demeurés passablement constants à environ 2 p. 100 du PIB et à 12 p. 100 des recettes. Au cours des années 70, ces impôts constituaient environ 15 p. 100 des recettes fédérales. La récente récession a cependant eu des répercussions considérables sur les recettes tirées de l'impôt sur les sociétés, lesquelles sont tombées à 1,3 p. 100 du PIB et ne représentaient que 8,1 p. 100 des recettes totales en 1994. La remontée des bénéfices des sociétés a ramené les recettes fiscales à des niveaux plus près de la norme.

Les cotisations d'assurance-emploi (qu'on appelait auparavant l'assurance-chômage) ont beaucoup augmenté, et elles représentaient la deuxième source en importance des recettes fédérales au début des années 90. En 1971, l'importance relative de ces cotisations était moins de la moitié de ce qu'elle allait devenir. **L'impôt sur les sociétés et la TPS ont tous deux dépassé les cotisations d'assurance-emploi en importance et représentent maintenant plus de 11,2 p. 100 des recettes, soit environ 1,8 p. 100 du PIB.**

B. La politique fédérale et les sources de recettes

1. La Commission Carter

Une analyse de la fiscalité canadienne ne saurait passer sous silence le travail de la Commission Carter (Commission royale sur la fiscalité) qui a produit son rapport en 1967. Ce rapport était fondé sur plusieurs préceptes importants qui, à cette époque, étaient nouveaux. Citons les suivants : la justice repose sur l'utilisation d'un revenu de base global, y compris virtuellement toute nouvelle acquisition de richesse; la meilleure façon d'atteindre l'équité verticale (c.-à-d. la notion que les personnes qui sont le plus en mesure de payer sont celles qui doivent être le plus taxées) consiste à établir un impôt progressif sur le revenu dont le taux maximal est de 50 p. 100; l'équité horizontale (c.-à-d. la notion que les personnes vivant dans des conditions économiques semblables doivent payer les mêmes impôts) doit constituer une partie importante du système fiscal; et ce sont les gens, et non les sociétés, qui paient des impôts. Ce dernier précepte rendait nécessaire l'intégration complète des systèmes d'impôt sur les sociétés et sur le revenu des particuliers, afin d'éviter la double imposition des bénéfices des sociétés.

De plus, la commission était en faveur du concept voulant que l'on considère la famille plutôt que le particulier comme unité contributive, vu qu'il est plus facile de mesurer le bien-être économique d'une famille que celui d'un particulier. Reconnaissant que le revenu annuel ne constitue pas un intervalle parfait pour la fixation d'impôt, la commission a recommandé l'étalement du revenu sur une période de cinq ans. Elle a également favorisé l'impôt sur le revenu plutôt que les autres formes d'imposition, tout en reconnaissant que les taux d'impôt sur le revenu devraient être beaucoup trop élevés si l'on voulait qu'ils répondent à tous les besoins de recettes du gouvernement. Cette constatation est intéressante, puisqu'on l'a faite à

une époque où les dépenses gouvernementales et les impôts étaient de beaucoup inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

La Commission Carter n'est pas restée muette à l'égard de la taxe sur les ventes des fabricants; en effet, elle considérait cette taxe comme une source de problèmes. L'autre solution qu'elle proposait ressemblait étroitement aux options que le gouvernement conservateur avait envisagées pour la deuxième phase de sa réforme fiscale, c.-à-d. une certaine variante d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou une taxe de vente nationale. En fait, la commission estimait cependant que le genre de taxe le plus efficace serait une taxe de vente au détail, administrée de préférence par les provinces.

Manifestement, les changements apportés aux régimes fiscaux fédéral et provinciaux vont à de nombreux égards à l'encontre des recommandations de la Commission Carter.

2. La réforme fiscale à la manière des années 70

Le rapport de la Commission Carter n'a connu qu'un succès mitigé en raison de l'opposition véhémente que certaines de ses recommandations ont suscitées. En fin de compte, la moitié des gains en capital sont devenus assujettis à l'impôt, au lieu de l'imposition intégrale que l'on avait recommandée. Il y a également eu des mouvements en faveur de l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi que de la mise sur pied d'un système de majoration et de crédit fiscal pour dividendes. Le taux fédéral maximal a été ramené à 47 p. 100, ce qui donnait un taux global d'imposition moyen d'environ 60 p. 100, soit moins que le taux global précédent de 80 p. 100. On présenta également une nouvelle disposition générale d'étalement du revenu qui compensait les impôts plus élevés que produit un revenu variable dans un monde d'imposition progressive du revenu.

Le changement le plus important à se produire au cours des années 70 fut l'indexation du système d'impôt sur le revenu des particuliers, qui amena l'indexation totale des tranches d'imposition et des principales exemptions au taux d'inflation, bien qu'avec un certain décalage. L'inflation, surtout lorsqu'elle connaît une forte poussée ascendante, augmente automatiquement le fardeau fiscal réel sur le revenu des contribuables en les assujettissant à une tranche de revenu supérieure, même si leur revenu réel demeure inchangé. L'impact de ce phénomène qu'on appelle « glissement de catégorie » se fait davantage sentir chez les particuliers à faible revenu, parce que c'est aux niveaux inférieurs de revenu que le taux marginal d'impôt sur le revenu augmente le plus rapidement.

Un régime d'impôt sur le revenu des particuliers qui serait pleinement indexé rapporterait une proportion constante du PIB (en guise d'approximation de l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers) en l'absence de croissance réelle du revenu par habitant. L'impôt sur le revenu des particuliers, exprimé en pourcentage du PIB, a cependant diminué considérablement de 1975 à 1980. Parmi les autres changements qui ont entraîné ce déclin des recettes fiscales, il y a eu les exemptions de 1 000 $ sur les revenus de placements et de pensions, l'implantation du régime enregistré d'épargne-logement (REEL) et la hausse du niveau des contributions déductibles à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Au cours de cette période, le gouvernement a également établi, puis répandu l'utilisation d'un crédit de réduction d'impôt, ce qui a eu pour effet de décharger les déclarants à faible revenu de leurs obligations fiscales.

3. La réforme fiscale à la manière des années 80

En juin 1986, le ministre des Finances, l'honorable Michael H. Wilson, a publié son Livre blanc sur la réforme fiscale. La réforme devait se faire en deux phases distinctes; la première devant porter sur la réforme de l'impôt sur le revenu et la deuxième sur la réforme de la taxe de vente.

En ce qui a trait aux particuliers, la réforme de l'impôt sur le revenu a accompli deux choses. Elle a ramené de dix à trois le nombre de tranches d'imposition et elle a converti un certain nombre d'exemptions et de déductions en crédits d'impôt non remboursables. Elle a abaissé également la tranche d'imposition la plus élevée. Du côté des sociétés, la réforme fiscale a abaissé les taux marginaux d'impôt en général, mais elle a éliminé également un certain nombre d'avantages fiscaux, ce qui a entraîné un élargissement de l'assiette fiscale; en fait, la proportion du revenu des sociétés assujetti à l'impôt est passé en moyenne de 72,4 p. 100 à 84,1 p. 100. Cela représente une augmentation de 16 p. 100 de l'assiette fiscale.

Cette première étape de la réforme fiscale visait à mettre l'accent non plus sur le revenu de particuliers, mais sur l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe de vente. D'après le livre blanc sur la réforme fiscale, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers devaient subir une baisse de 10 300 millions de dollars sur une période de quatre ans, c.-à-d. de 1988-1989 à 1991-1992 inclusivement. Au cours de la même période, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés devaient augmenter de 3 845 millions de dollars et celles de la taxe de vente de 4 785 millions de dollars. Les augmentations de la taxe de vente étaient censées être maintenues après l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services.

À l'origine, on concevait la taxe sur les produits et services (TPS) comme un autre moyen de s'écarter de l'utilisation de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) comme source de recettes. Au cours de la première phase de la réforme, on a établi trois taux d'impôt fédéral sur le revenu : 17 p. 100, 26 p. 100 et 29 p. 100. D'après le document technique d'août 1989 sur la TPS, il était question que l'on réduise de un pour cent le taux intermédiaire lors de la deuxième phase de la réforme, et peut-être même jusqu'à concurrence de trois pour cent, comme il en avait été question plus tôt. **Le gouvernement a par la suite renoncé à cette idée. Dans le budget fédéral de 2000, le taux intermédiaire a finalement été réduit de deux points de pourcentage à compter du 1er juillet 2000, et sera ensuite ramené à 23 p. 100 progressivement sur une période de cinq ans.** De plus, depuis 1985, on a imposé puis augmenté, dans les budgets fédéraux, des surtaxes de l'impôt sur le revenu des particuliers, et cela indépendamment du processus de la réforme fiscale. **Il était question que l'on élimine ces surtaxes à la deuxième phase de la réforme, mais il a fallu attendre le budget fédéral de 1998 pour voir un début d'élimination. Dans le budget de 1999, la surtaxe de 3 p. 100 était complètement supprimée; la surtaxe de 5 p. 100 demeurait, mais devait progressivement disparaître sur une période de cinq ans. Dans le budget fédéral de 2000, le seuil de revenu pour l'imposition de la surtaxe de 5 p. 100 a été porté de 65 000 $ à environ 85 000 $.**

La TPS constitue la deuxième phase de la réforme. Par suite des recommandations du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le gouvernement, qui prévoyait imposer une taxe de 9 p. 100 à l'origine, a décidé de ramener fixé la taxe à 7 p. 100. Le modèle canadien est loin d'être aussi compliqué que certains modèles européens de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais le gouvernement fédéral a décidé de ne pas suivre l'exemple de la Nouvelle-Zélande dont la base plus vaste ne prévoit qu'un nombre limité d'exemptions et de produits base zéro.

Un changement fiscal des années 80 que l'on ne considère ordinairement pas comme une réforme, c'est la décision de limiter l'indexation des tranches d'imposition et des crédits au taux d'inflation, moins trois pour cent. La perte de la pleine indexation, qui est selon toute apparence une mesure visant à réduire le déficit, va à l'encontre même de la tendance des années 70, en introduisant de nouveau un élément de non neutralité dans le mécanisme du système d'impôt sur le revenu des particuliers.

On ne peut concevoir la réforme entreprise par le gouvernement progressiste conservateur du premier ministre Brian Mulroney indépendamment du désir de maîtriser de réduire le déficit, un problème qui l'a hanté depuis le moment même de son accession au pouvoir en 1984. L'abandon de l'indexation totale, l'imposition d'une variété de surtaxes et l'augmentation des taux des taxes de vente et d'accise sont tous des exemples de cette politique. En effet, certains commentateurs ont qualifié la TPS de nouvelle machine à sous, et le gouvernement l'a considéré comme un outil nécessaire pour réduire le déficit. En fait, elle n'a été ni l'une ni l'autre.

La pleine indexation du régime fiscal a été rétablie dans le budget fédéral de 2000 avec effet rétroactif au 1er janvier de cette même année.

C. Autres questions relatives à la fiscalité

1. Équité

Tout le monde est d'avis que le système fiscal doit être juste et équitable, bien que le public ne soit pas encore parvenu à trouver une définition généralement acceptée et bien claire de ce que l'on entend par « justice ». Il est facile de dire que deux personnes dont la situation économique est semblable devraient payer les mêmes impôts; il est beaucoup plus difficile de déterminer si la situation économique est semblable, lorsque les sources de revenu, l'âge, la structure familiale, etc. sont différents. Il est facile de dire qu'une personne riche devrait payer plus d'impôt qu'une personne pauvre; il est beaucoup plus difficile de dire combien elle devrait payer en plus.

Le concept de l'équité horizontale veut que des personnes dont la situation est semblable paient les mêmes impôts, tandis que le concept de l'équité verticale veut que le fardeau fiscal soit axé sur la capacité de payer. Ce dernier concept suscite beaucoup plus d'intérêt que le premier dans les débats politiques. Une partie importante de la documentation relative à l'incidence fiscale (des études qui prétendent démontrer comment le fardeau fiscal est axé sur le revenu) traite d'équité verticale.

Si nous croyons qu'un système fiscal doit être « juste », sur quelle période devons-nous nous fonder pour juger s'il est effectivement juste? Si nous reconnaissons qu'un jour, une semaine ou un mois ne sont pas des durées appropriées, ne devons-nous pas juger que l'estimation de l'équité sur une base annuelle est elle aussi inappropriée? Il s'agit là de questions importantes, car selon des recherches récentes, l'incidence des impôts pendant la vie d'une personne diffère considérablement de l'incidence qu'ils ont annuellement. Des impôts qui semblent régressifs lorsqu'on les examine par rapport à une période d'un an peuvent s'avérer proportionnels ou même progressifs lorsqu'un les examine par rapport à la vie entière d'un particulier.

L'idée de la nécessité d'un impôt minimal prend une dimension tout à fait différente si l'on ne cherche pas à atteindre l'équité sur une base annuelle. Lorsqu'on procède à des vérifications annuelles du rapport entre l'impôt et le revenu, on se rend compte que certains contribuables réussissent à se prévaloir d'avantages fiscaux pour payer

peu, sinon pas d'impôts du tout certaines années, bien que leur revenu brut semble relativement élevé. Toutefois, lorsqu'on examine la vie entière de ces mêmes contribuables, on constate ordinairement que ces avantage n'étaient que temporaires, puisque, à long terme, les impôts à tendent à rétablir un lien approprié par rapport au revenu. Lorsqu'on tient compte de la vie entière, il n'existe aucun besoin d'impôt minimal.

Revenu Canada a tenté d'analyser dans quelle mesure les Canadiens bien nantis peuvent réussir à éviter constamment de payer des impôts; malheureusement, les données ne sont pas à jour. Néanmoins, elles témoignent de la nature temporaire de ce phénomène. Par exemple, entre 1977 et 1981 inclusivement, il y a eu 896 cas de particuliers dont le revenu dépassait 200 000 $ (en dollars de 1981) qui n'ont pas payé d'impôt. Toutefois, 84 p. 100 de tous ces contribuables n'ont évité de payer de l'impôt que pendant un an au cours de cette période de cinq ans; 12 p. 100 ont évité de payer de l'impôt pendant deux ans, et personne n'a réussi à éviter de payer de l'impôt pendant les cinq années en question.

La raison la plus importante de l'abandon de la comptabilité annuelle, c'est le fait que les calculs sur toute la durée de la vie pourraient fournir une meilleure idée du caractère désirable de certains types d'impôts. Pour ce qui est du revenu, la situation relative des contribuables change au cours de la vie. Au moment où ils entreprennent leur vie active, leur revenu est relativement peu élevé, ils ne possèdent pratiquement aucune richesse et leur taux de consommation est élevé. À mesure qu'ils avancent en âge, leur revenu augmente, leurs façons d'épargner changent et, avec le temps, ils accumulent de la richesse. Au moment où ils prennent leur retraite, leur revenu devient de nouveau relativement faible et leur consommation est grande mais, à ce moment-là, ils peuvent compter sur la richesse qu'ils ont accumulée.

Une vérification annuelle de la répartition du revenu révèle qu'il y a deux genres de particuliers, ceux dont le revenu annuel est un bon indice de leur revenu viager et ceux dont il ne l'est pas. Il y a, bien sûr, des personnes riches qui le demeureront relativement toujours et des personnes pauvres qui resteront toujours relativement pauvres. Mais dans bien des cas, la vérification annuelle ne révèle que la situation temporaire dans laquelle se trouvent les particuliers.

L'incidence fiscale pendant toute une vie est différente de l'incidence fiscale annuelle, parce que les fluctuations temporaires du revenu influent moins sur elle. La notion de justice vise donc à établir si les personnes dont le revenu viager est peu élevé paient moins d'impôt que celles dont le revenu viager est élevé (équité verticale) et si les particuliers qui touchent le même revenu viager paient les mêmes impôts (équité horizontale).

Une étude canadienne portant sur l'incidence fiscale pendant la vie entière révèle qu'il y a plusieurs points à l'égard desquels nous devons réviser notre façon d'envisager la fiscalité. La progressivité apparente des impôts peut changer énormément. Des impôts que l'on considère ordinairement comme progressifs, comme les impôts sur les sociétés et sur le revenu des particuliers, demeurent progressifs la vie durant, mais à un degré moindre que le laisserait croire une évaluation annuelle. Les taxes de vente et d'accise, que l'on considère ordinairement comme très régressives, se révèlent l'être jusqu'à un certain point seulement et on pourrait peut-être même estimer qu'elles sont proportionnelles.

Cette façon d'envisager l'incidence fiscale pendant la vie entière pourrait également s'avérer plus fiable. Il est de notoriété publique que les résultats des études de l'incidence fiscale peuvent varier considérablement lorsqu'on change les hypothèses de base. L'utilisation du revenu viager rend les résultats plus fiables, parce que la

modification des hypothèses posées à l'origine a un effet moindre sur le résultat final.

2. Efficacité

Quel effet l'addition de 1 $ de recettes fiscales a-t-elle sur l'économie? Le secteur privé a évidemment 1 $ de moins à dépenser et le secteur public 1 $ de plus, et les discussions macro-économiques de la politique fiscale vont rarement au-delà de cette simple constatation arithmétique. Nous savons, cependant, que les effets sur l'économie sont beaucoup plus importants.

En général, un dollar de recettes fiscales perçues coûte au secteur privé plus qu'un dollar en raison de la mauvaise répartition des ressources dans l'économie. C'est ce qu'on appelle le concept du coût de la fiscalité, lequel veut que l'utilisation des ressources soit modifiée de façon à réduire le bien-être des particuliers et des familles. Plus l'impôt est élevé, plus le fardeau est lourd, et il est concevable que le coût social de la fiscalité dépasse de loin les recettes qu'un impôt en particulier procure au gouvernement.

Par exemple, le gouvernement pourrait juger particulièrement désirable d'imposer une taxe d'accise sur les stylos. Il pourrait arriver, cependant, que le taux de la taxe soit si élevé que la vente des stylos au Canada soit réduite à zéro. Le gouvernement ne toucherait aucune recette, bien qu'à n'en pas douter, il y aurait un coût social. Normalement, le prix que les Canadiens sont prêts à payer pour un stylo ferait en sorte que quelqu'un pourrait avoir intérêt à vendre ces stylos. Les consommateurs verraient cette situation comme une utilisation efficace de leur revenu et les producteurs le verraient comme une utilisation efficace de leurs ressources, mais l'intervention du gouvernement dans ce marché, par l'entremise d'une taxe d'accise, pourrait éliminer la possibilité que les deux parties y trouvent leur compte.

La question de savoir qui porte le fardeau de la fiscalité, c.-à-d. l'incidence du coût direct sur le revenu, fait l'objet d'un brûlant débat public. Nous traitons de cette question ailleurs dans le bulletin. La question des coûts sociaux de la fiscalité, toutefois, est très peu débattue et il n'est pas du tout évident que la répartition de ces coûts soit la même que la répartition des coûts directs. L'exemple du stylo que nous avons cité précédemment est bien sûr un cas extrême, mais il révèle un aspect important de la fiscalité que les études sur l'incidence ne peuvent montrer. Il se pourrait donc que nos conclusions au sujet de la justice apparente de certains impôts se révèlent incorrectes.

Tous les impôts comportent un coût social, parce qu'ils déforment les prix relatifs et, par conséquent, affectent le comportement économique. Dans notre système fiscal actuel, le coût social marginal des nouveaux impôts est considérable; chaque fois que le gouvernement tente d'aller chercher un autre dollar, quarante à cinquante cents disparaissent de notre économie à cause d'une variété d'effets dissuasifs. Dans des pays comme la Suède, où les impôts sont fort élevés, on estime que le coût social marginal correspond plusieurs fois aux recettes fiscales perçues.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a imposé aux citoyens les plus riches des taux marginaux d'impôt fort élevés qui atteignaient presque 100 p. 100. Il s'est ravisé par la suite lorsqu'il s'est rendu compte de l'inutilité de cette forme de confiscation; ces taux rapportent peu de recettes, mais ils ont un coût social considérable.

Depuis le début des années 70, le gouvernement fédéral a poursuivi sa tendance à réduire le taux marginal d'impôt le plus élevé, de 46 p. 100 en 1970 à 29 p. 100

aujourd'hui. Ce que les contribuables à forts revenus ont obtenu du gouvernement fédéral, ils l'ont perdu, dans une certaine mesure, au bénéfice des gouvernements provinciaux.

Les taux marginaux d'imposition ne tiennent pas compte d'une variété de surtaxes que le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux imposent maintenant. Au niveau fédéral, on a imposé une surtaxe sur les revenus élevés en 1985; on l'a convertie par la suite en une surtaxe générale de 3 p. 100, avec une surtaxe additionnelle de 5 p. 100 sur les revenus élevés. (Il faut noter que l'on impose ces surtaxes sur les impôts déjà exigibles et non sur le revenu.)

Les taux marginaux élevés d'imposition frappant les personnes riches reçoivent souvent un accueil favorable parce qu'ils donnent l'impression que le système fiscal est progressif. Mais comme nous avons tenté de le démontrer dans le présent bulletin, les taux d'imposition élevés entraînent des coûts sociaux considérables. Les conséquences négatives de comportement qu'entraînent les impôts élevés peuvent dépasser les conséquences bénéfiques et de distribution d'un système d'imposition fort progressif.

3. Coûts d'administration et d'observation

Chaque fois que le gouvernement perçoit 1 $ de plus de l'économie, les coûts du secteur privé, eux, augmentent au-delà des recettes fiscales que cet impôt procure au gouvernement. Il a été question dans la partie précédente des coûts intangibles, et difficiles à mesurer, qu'une telle imposition entraîne pour l'économie. Dans la partie qui suit, nous allons traiter de coûts plus évidents, c'est-à-dire les coûts imposés aux gouvernements qui perçoivent les impôts, et les coûts imposés aux contribuables qui se conforment aux lois fiscales.

Les coûts liés à l'administration des lois fiscales fédérales comprennent les coûts de fonctionnement du ministère du Revenu, les coûts connexes assumés par les Bureaux du vérificateur général et du contrôleur général, ainsi que les coûts supportés par les autres paliers du gouvernement chargés de percevoir les impôts fédéraux; mentionnons par exemple, le gouvernement du Québec, qui perçoit actuellement la TPS fédérale dans cette province.

Les contribuables eux aussi ont des coûts à supporter. Les employeurs doivent calculer et retenir l'impôt sur le revenu des particuliers, ainsi que diverses charges sociales au nom de leurs employés. Les employeurs doivent également calculer le montant d'impôt à payer sur leur propre compte. Les institutions financières doivent imprimer et distribuer aux clients des bordereaux d'information sur leur revenu imposable et les avantages fiscaux accordés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Enfin, les contribuables doivent produire une déclaration de revenu, ou embaucher quelqu'un pour le faire.

D'après une étude effectuée par l'Association canadienne d'études fiscales, les coûts d'administration et d'observation relatifs à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, aux contributions au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec et aux primes d'assurance-chômage totalisaient, en 1986, 5,5 milliards de dollars. Seulement 13 p. 100 de ces coûts ont été supportés par le gouvernement fédéral; les particuliers en ont supporté 36 p. 100, et les employeurs, 51 p. 100.

Dans le cadre d'une autre étude, effectuée en 1993 pour le compte du ministère des Finances, on a examiné 200 petites entreprises installées partout au pays afin d'établir

l'ampleur de leurs coûts d'observation de la TPS. Selon l'étude, ces coûts sont de taille. Par exemple, ceux des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse un million de dollars atteignent en moyenne 2,65 cents par dollar de TPS versé. Quant aux entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 000 $, le coût est de 17 cents par dollar de TPS versé. D'après les auteurs du rapport d'étude, les petites entreprises, celles dont le chiffre d'affaires annuel n'atteint pas 50 000 $, n'étaient presque pas représentées. Or, ce sont elles qui supportent vraisemblablement des coûts exceptionnellement élevés.

La majorité des dirigeants d'entreprises interrogés ont exprimé le désir de voir les taxes de vente fédérales et provinciales harmonisées. Ironiquement, l'appui le plus ferme pour cette idée venait d'entreprises du Québec, même si la province est celle qui a le plus harmonisé sa taxe avec la TPS.

4. L'impôt sur les sociétés

On entend souvent dire que les sociétés ne paient par leur « juste » part d'impôts. Le taux réel varie sensiblement au fil du temps, atteignant son niveau record en période de récession, lorsque les bénéfices baissent brusquement. Cela n'est pas particulièrement souhaitable pour l'assiette fiscale, car le montant des recettes de l'impôt est imprévisible et que le taux réel de l'impôt est au plus haut lorsque le contribuable est le moins à même de payer.

Les trois quarts environ de la variation de la part des recettes tirées de l'impôt sur les sociétés tient aux fluctuations des bénéfices des sociétés. Une partie des celles-ci sont de nature cyclique et une autre repose sur une tendance à long terme de réduction des bénéfices du fait que les sociétés se financent davantage par emprunt qu'auparavant.

Lorsque la question de l'impôt sur les sociétés se pose, nous perdons souvent de vue l'ultime incidence fiscale. Ce point est fort bien exposé dans la citation ci-après :

> Les impôts sont payés par les particuliers et non par les sociétés, les sociétés de personnes, les dons, les legs, les successions, les fiducies, les ventes, les transferts, les investissements, l'épargne, la propriété, les dépenses du consommateur ou tout ce que nous avons l'habitude de considérer comme imposable. L'imposition de ces diverses catégories n'est en fait qu'une autre façon d'imposer les particuliers. (J. Harvey Perry, *A Fiscal History of Canada - the Postwar Years*, Canadian Tax Paper No. 85, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1989, p. 286 (traduction)).

La question de l'incidence fiscale de l'impôt sur les sociétés n'est pas complètement réglée. Mais lorsqu'ils se penchent sur la question du taux d'imposition des sociétés, les décideurs doivent se poser deux questions : 1) Qui souhaitent-ils imposer? et 2) Où, à leur avis, l'incidence de l'impôt sur les sociétés se situe-t-elle?

5. Indexation

Comme nous l'avons dit précédemment, le gouvernement fédéral a abandonné la pleine indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1985, mais l'a rétablie en 2000. Or, l'inflation annuelle ayant généralement été inférieure à 3 p. 100 durant les années 90, on peut dire que le régime fiscal était de fait désindexé.

Cela a eu des répercussions considérables sur le gouvernement et sur les familles. En 1995, le solde fédéral a été supérieur de 6,4 milliards de dollars environ à ce qu'il aurait été si le régime fiscal avait été pleinement indexé les dix années précédentes. Les impôts ont été supérieurs de 5,7 milliards de dollars et les dépenses inférieures de 700 millions de dollars. La désindexation s'applique aussi aux impôts provinciaux. Il s'ensuit que le revenu disponible des Canadiens en 1995 a été inférieur de 9,5 milliards de dollars à ce qu'il aurait été avec une pleine indexation.

L'OCDE a aussi commenté les effets fâcheux de la désindexation. Elle estime que le taux de base de l'impôt fédéral a augmenté de 13 p. 100 entre 1988 et 1998, passant de 10,8 à 12,2 p. 100. Cette augmentation a eu des répercussions proportionnellement plus grandes sur les contribuables à faible revenu et à revenu moyen que sur les autres. Elle a triplé le taux d'imposition moyen des personnes dont le revenu est inférieur à 10 000 $. Le taux d'imposition moyen a grimpé du tiers pour les personnes dont le revenu se situe entre 10 000 $ et 25 000 $, mais de 2 p. 100 seulement pour les personnes qui touchent un revenu de plus de 150 000 $.

En outre, l'OCDE a conclu que, sur une période de dix ans, l'indexation partielle a ajouté 1,4 million de personnes à faible revenu au rôle d'imposition et fait passer encore plus de contribuables, soit 1,9 million de personnes, de la tranche d'imposition la plus basse à la tranche d'imposition moyenne, tandis que 600 000 sont passés de cette dernière à la tranche d'imposition la plus élevée.

Le fait que le régime d'impôt sur le revenu ne soit pas pleinement indexé contribue à rendre le Canada davantage tributaire de l'impôt sur le revenu des particuliers que les autres pays du G-7. Cela nuit aussi à la position concurrentielle du Canada par rapport aux États-Unis, position qui s'est détériorée depuis une vingtaine d'années. De plus, s'il est notoire que le fardeau fiscal est plus lourd au Canada qu'aux États-Unis pour les personnes à revenu élevé, on se rend moins compte qu'il en va de même pour les personnes à revenu plus modeste. En effet, le taux marginal d'imposition des Canadiens qui touchent le salaire moyen dans l'industrie est supérieur de 50 p. 100 au taux correspondant des travailleurs américains.

6. Harmonisation des taxes de vente

Dans ses relevés économiques de 1998, l'OCDE recommande que soient apportées des améliorations à la taxe de vente. Les taxes de vente de sont harmonisées que dans quatre provinces — la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Québec. Ailleurs, l'absence d'harmonisation entraîne des distorsions au niveau des intrants des entreprises et des produits vendus, mais les gouvernements provinciaux ne sont apparemment pas disposés à intervenir pour remédier à la situation. C'est dommage, surtout quand on pense que l'harmonisation des taxes de vente pourrait accroître la compétitivité du Canada. Le même manque de coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces nuit à la réalisation de réformes dans d'autres domaines fiscaux.

D. Les budgets fédéraux et l'exposé économique et financier de décembre 1992

Le budget fédéral de 1991 ne prévoyait pratiquement aucune nouvelle hausse d'impôt, à part de deux exceptions : une hausse marqué des taxes sur le tabac, ce qui devrait générer des recettes de près de un milliard de dollars l'année suivante, et une augmentation de deux milliards de dollars au chapitre des cotisations d'assurance-chômage.

Le récession devait avoir peu d'impact sur les recettes fédérales. Toutefois, la

situation devait être toute autre pour les dépenses fédérales. En 1991-1992, on s'attendait à ce que les recettes totales diminuent de moins de 1 p. 100, en raison de la récession. Les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés devaient être de 20 p. 100 inférieures aux prévisions de l'année précédente. Toutefois, la hausse des recettes générées par l'impôt sur le revenu des particuliers devait permettre de compenser, dans une très large mesure, cette baisse. Compte tenu des mesures fiscales qui ont été prises, on s'attendait à ce que les recettes totales en 1991-1992 soient de 2,5 milliards de dollars supérieures aux prévisions contenues dans le budget de 1990.

La situation décrite dans le budget de 1991 a été entièrement revue dans le budget de 1992. La piètre situation économique a été rendue responsable d'un moins-perçu d'impôts de 5,7 milliards de dollars en 1992 et de 7,5 milliards de dollars en 1993. En chiffres absolus, la plus forte baisse devrait être celle des impôts sur le revenu des particuliers, mais proportionnellement la baisse la plus forte est celle des impôts sur les sociétés.

Même ce sombre tableau s'est révélé trop optimiste. En effet, le ministre des Finances a estimé que, pour l'exercice 1992-1993, les recettes seraient de 8 milliards de dollars inférieures aux prévisions du budget de 1992, soit plus de 15 milliards de moins que les chiffres donnés à l'origine dans le budget de 1991. En 1993-1994, on prévoyait que les recettes seraient de 10 milliards inférieures aux prévisions du budget de 1992.

L'exposé économique et financier ne contenait aucune augmentation de taxes. Il proposait plutôt diverses mesures qui se traduiraient pour le gouvernement par une baisse de revenus d'environ un milliard de dollars sur une période de trois ans. Parmi ces mesures, on retrouvait une prolongation d'un an du régime permettant aux Canadiens d'utiliser les fonds placés dans leur REER pour s'acheter une première maison, un moratoire sur les cotisations d'assurance-chômage des nouvelles petites entreprises ainsi qu'un plafond de ces cotisations versées par les petites entreprises qui accroissent l'emploi. Un crédit d'impôt à l'investissement de 10 p. 100 fut également accordé aux petites entreprises.

E. Le budget fédéral de 1993

Le budget de 1993 n'imposait aucune taxe ou impôt nouveaux. Toutefois, il prévoyait plusieurs mesures fiscales qui devaient avoir pour effet de réduire les recettes fédérales de 400 millions de dollars au cours des cinq années suivantes. Celles-ci comprenaient : l'élimination du plafond annuel limitant les demandes de crédit d'impôt à l'investissement, l'adoption de nouveaux taux de déduction pour amortissement (DPA) pour les brevets, l'extension de l'aide fiscale accordée au titre du Programme de recherche scientifique et de développement expérimental afin de permettre aux entreprises dont le revenu imposable dépasse 200 000 $ d'obtenir des crédits remboursables, et la modification des règlements pour permettre aux entreprises d'amortir plus rapidement les équipements à dépréciation rapide, comme le matériel informatique.

Toutefois, le vrai message qui se dégageait de ce budget, résidait dans la baisse continue des recettes fédérales découlant de la piètre performance de l'économie. En 1992-1993, les recettes étaient de 1,2 milliard de dollars inférieures au niveau estimé dans l'Exposé économique et financier de décembre 1992 et, partant, de 9,2 milliards de dollars inférieures au chiffre prévu dans le budget de 1992. On s'attendait en outre à ce que les recettes en 1993-1994 soient inférieures aux prévisions effectuées dans l'Exposé économique et financier de décembre.

Le graphique 1 illustre l'impact qu'a eu la récession sur les recettes provenant de

l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. L'impôt sur les sociétés a chuté de façon marquée au cours de la récession et il n'effectuera qu'une lente remontée d'ici la fin de la décennie. Il en va de même pour l'impôt sur le revenu des particuliers, bien que la baisse dans ce cas-ci ait été plus modérée. Toutefois, cette baisse est en partie illusoire car le nouveau crédit d'impôt pour enfants est considéré comme une dépenses fiscale et porté en diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers, et ce, même s'il remplace dans une large mesure l'allocation familiale, qui était considérée comme une dépense de programmes et qui comptait pour plus de deux milliards de dollars des dépenses.

Le graphique 1 illustre aussi une autre tendance importante : les cotisations d'assurance-chômage ont dépassé l'impôt sur le revenu des sociétés comme source de revenu. Les cotisations d'assurance-chômage comptaient pour environ 2,5 p. 100 du PIB; elles étaient presque cinq fois plus élevées qu'au cours de la première moitié des année 70.

F. Le budget fédéral de 1994

Ce budget se distinguait par le fait qu'il reconnaissait que les recettes fédérales avaient sensiblement diminué au cours des années précédentes. En 1991-1992, leur montant équivalait à 18,1 p. 100 du PIB. En 1993-1994, cette proportion n'était plus que de 16,1 p. 100. Le fléchissement était donc marqué. Pourtant, à l'exception de la réduction de la surtaxe annoncée dans le budget de 1992, il n'y a eu aucune modification majeure de la politique fiscale qui puisse être la cause d'une telle baisse.

Le remplacement des allocations familiales, du crédit d'impôt remboursable pour enfants et du crédit non remboursable pour personnes à charge par une nouvelle prestation fiscale pour enfants était un changement de politique récent qui a eu une incidence sur les recettes. Ainsi, certaines dépenses de programmes se sont transformées en dépenses fiscales, d'où un mouvement à la baisse des recettes. La réforme en question a coûté davantage au gouvernement fédéral qu'il n'avait été initialement prévu. Au moment où elle a été proposée, son coût était évalué à 4,9 milliards de dollars par année, comparativement aux 4,5 milliards de dollars que coûtait l'ancien système. On s'attendait toutefois à ce que la prestation fiscale pour enfants coûte 5,5 milliards de dollars en 1993-1994 et à ce que ce montant ne diminue que très légèrement au cours des deux années suivantes. Comme le montant des prestations est établi en fonction du revenu familial, le coût global du programme est tributaire de l'état de l'économie; par conséquent, une partie de cette hausse pouvait être attribuée à la récession et à la lenteur de la reprise. Les coûts de transition demeuraient toutefois élevées eux aussi. En raison du moment où sont versées les prestations en vertu des différents programmes touchant les enfants, les deux systèmes se sont chevauchés au cours de l'année civile 1993. Cette situation a eu pour effet de réduire les recettes de 2,5 milliards de dollars au cours des deux exercices

D'autres événements extraordinaires et exceptionnels se sont conjugués pour contribuer à la baisse des recettes en 1993-1994. Néanmoins, le rapport entre le niveau du statu quo des recettes et le PIB a considérablement diminué en 1993-1994. Le budget fait état de conditions économiques précises, qui ont été en partie responsables de ce fléchissement, par exemple la lente progression des revenus des particuliers associée au facteur d'indexation relativement élevé applicable à l'impôt sur le revenu des particuliers. On prévoyait qu'il faudrait quelques années avant que ce rapport ne revienne à son niveau d'avant la récession.

G. Le budget fédéral de 1995

En 1993, les recettes fédérales se sont chiffrées à 121,452 milliards de dollars ce qui représentait une progression de seulement 7 p. 100 par rapport à 1990. Les recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers ont crû de 12 p. 100 durant cette période pour atteindre 58,3 milliards de dollars, mais l'impôt sur les sociétés a rapporté 36 p. 100 de moins et les recettes provenant des taxes de vente et d'accise ont baissé de presque 7 p. 100. Le seul autre secteur affichant une nette augmentation a été celui des cotisations d'assurance-chômage, qui ont généré des recettes en hausse de 63 p. 100, ce qui en l'occurrence est un signe de malaise dans l'économie.

En 1994, les recettes ont brusquement chuté pour s'établir à 116 milliards de dollars; il s'agissait là d'un résultat imputable à plusieurs facteurs : l'état de l'économie, certains événements ponctuels et, plus important encore, l'introduction de la prestation fiscale pour enfants, laquelle a eu pour effet de convertir certaines dépenses de programme en dépenses fiscales et partant, de réduire les recettes, et qui a par ailleurs entraîné des coûts de transition élevés. En 1995, les recettes étaient remontées à 125 milliards de dollars, et on s'attendait qu'elles oscillent entre 16,7 et 16,9 p. 100 du PIB d'ici les deux années suivantes. Durant cette période, les cotisations d'assurance-chômage étaient passées au deuxième rang des sources de recettes pour le gouvernement fédéral et elles comptaient maintenant pour 15 p. 100 du total. Cependant, avec l'amélioration de conjoncture économique, on s'attendait que la TPS soit une source de recettes plus importante que les cotisations d'assurance-chômage dans deux à trois ans. La place de l'impôt sur le revenu des particuliers continuait de grandir bien que cette tendance ait été en partie masquée par des modifications apportées aux programmes fédéraux et aux pratiques comptables.

Le budget de 1995 contenait peu de nouvelles mesures fiscales. Les taxes d'accise sur l'essence et le tabac furent relevées et elles devaient produire respectivement 500 millions et 65 millions de dollars chaque année. L'impôt sur les grandes sociétés et la surtaxe sur les sociétés furent sensiblement augmentés et on s'attendait qu'elles génèrent des recettes annuelles de plus de 250 millions de dollars.

On a dit des mesures touchant les particuliers qu'elles visaient à resserrer le système et à le rendre plus juste. On a imposé certaines restrictions relativement aux cotisations à un REER. Le report de l'impôt sur les revenus d'affaires a lui aussi été restreint, afin de produire 300 millions de dollars de recettes annuelles d'ici 1998, et on a resserré les règles concernant le régime fiscal des fiducies familiales. Selon les prévisions, toutes ces mesures devaient faire entrer plus de 3,6 milliards de dollars dans les coffres de l'État au cours des trois années suivantes.

Le gouvernement a en outre modifié la distribution dans le temps des revenus issus des cotisations d'assurance-chômage de telle sorte que celles-ci ne diminueraient pas aussi rapidement que ce n'aurait été autrement le cas. Il avait l'intention de laisser le compte d'assurance-chômage grossir jusqu'à ce qu'il enregistre un excédent cumulatif de cinq milliards de dollars à la fin de l'année civile 1996 avant de laisser les cotisations diminuer en fonction du montant prévu des déboursés en prestations d'assurance-chômage.

H. Le budget fédéral de 1996

Le budget fédéral de 1996 ne contenait ni nouveaux impôts ni augmentation des taux d'imposition, ce qui avait à la fois du bon et du mauvais. Pour ceux qui attendaient l'abolition de la TPS, le budget n'a rien offert de concret en ce qui concerne une taxe nouvelle et meilleure. Il n'offrait que la promesse que les négociations se poursuivraient avec les provinces en vue d'une réforme et d'une harmonisation de la TPS et des taxes de vente provinciales. Les taux d'imposition n'ont pas été

augmentés, mais le gouvernement a introduit des modifications des règles fiscales qui allaient avoir des répercussions sur l'impôt à payer des particuliers et des sociétés.

En ce qui concerne les particuliers, les modifications touchaient trois grands thèmes : retraite, éducation et développement social. Le gouvernement fédéral a resserré les règles régissant les régimes enregistrés d'épargne-retraite : non déductibilité des frais d'administration, plafonnement de l'épargne bénéficiant d'un allégement fiscal et abaissement de l'âge maximal de cotisation à un régime. Le budget a aussi abaissé le montant des dégrèvements fiscaux visant les placements dans des sociétés à capital de risque de travailleurs en réduisant le crédit d'impôt ainsi que le plafond des contributions. Comme ces placements bénéficiaient de crédits d'impôt généreux et étaient admissibles aux REER, ils étaient devenus extrêmement populaires et coûtaient cher en dépenses fiscales. Le gouvernement autorisait aussi le report illimité des droits de cotisation à un REER inutilisés.

Vu l'augmentation prévisible des frais de scolarité dans l'avenir, le gouvernement a accordé un traitement fiscal plus généreux des frais de scolarité et des dépenses liées aux études. Les crédits ont été accrus, de même que le montant des crédits pouvant être transférés. Le plafond des régimes enregistrés d'épargne-études a été relevé et la déduction pour frais de garde d'enfant a été modifiée pour la rendre plus avantageuse envers les étudiants qui ont des enfants.

Sur le plan social, le régime fiscal est devenu plus favorable aux dons de bienfaisance comme l'avait recommandé le Comité des finances. Les allégements fiscaux pour les soins à domicile ont été relevés et le supplément au revenu gagné a été doublé à 1 000 $ en deux étapes. Cette dernière mesure a été de loin la plus coûteuse des modifications fiscales. La plus controversée a sans contredit été la modification du régime fiscal des pensions alimentaires. Selon les nouvelles règles, le parent ayant la garde ne devait plus payer d'impôt sur la pension alimentaire qu'il touchait et l'autre parent devait prendre la déduction du montant de la pension alimentaire qu'il payait. Les nouvelles règles devaient s'appliquer aux ordonnances et aux ententes de pension alimentaire prenant effet à partir du 1er mai 1997, ou aux ententes existantes modifiées à partir de cette date.

L'effet net des mesures concernant les particuliers sur les recettes devait être faible, car le gouvernement croyait pouvoir récupérer des recettes croissantes de l'économie souterraine (jusqu'à 100 millions en 1998-1999).

Le gouvernement a aussi introduit des mesures fiscales concernant l'impôt sur les sociétés, la plus importante étant la prolongation de la période d'application de la taxe temporaire sur les grandes institutions de dépôt (les banques).

Le budget comportait aussi des omissions notables sur le plan des recettes. Comme nous l'avons dit plus haut, la réforme ou l'élimination de la TPS n'était pas encore faite. En outre, le budget ne contenait aucune déclaration au sujet d'une réduction substantielle des cotisations d'assurance-emploi. À vrai dire, les chiffres contenus dans le budget donnaient à penser qu'une telle réduction ne figurait pas au programme dans l'horizon de planification du budget.

Par ailleurs, le gouvernement a modifié le calendrier des prélèvements de cotisations d'assurance-emploi pour l'aligner sur celui du paiement des cotisations au RPC. Auparavant, les cotisations hebdomadaires reposaient sur le moindre des deux montants suivants : le montant maximal des gains assurables ou les gains réels. À partir de janvier 1997, les cotisations hebdomadaires allaient être fondées sur les gains hebdomadaires réels; une fois le montant annuel maximal des cotisations atteint, le prélèvement des cotisations cesserait. Ceux dont la rémunération serait

égale ou inférieure au montant maximal des gains assurables continueraient de verser leurs cotisations sur une période de 52 semaines. Ceux qui gagnaient plus mettraient moins de temps à acquitter leurs cotisations. Ainsi, une personne gagnant 80 000 $ par année paierait la totalité de ses cotisations dans les six premiers mois de l'année et ne paierait rien durant les six moins restants.

Cette modification administrative n'a eu aucun effet sur le montant total des cotisations que doivent acquitter les employeurs et les salariés. Cependant, elle a influé sur le déficit affiché par le gouvernement. En avançant le paiement des cotisations à partir de 1997, le gouvernement pourrait en arriver, pour 1996-1997, à un déficit inférieur de 1,5 à 1,8 milliard de dollars à celui qui était prévu dans le budget. Les modifications n'auraient aucune répercussion sur les exercices suivants. Il reste cependant que ce changement administratif ponctuel pourrait aussi réduire les coûts futurs du service de la dette d'environ 100 millions de dollars par année.

Par ailleurs, le budget ne tenait pas compte du produit de la vente d'actifs en 1996-1997, en particulier de la vente de wagons-trémies et du système de navigation aérienne. Les conséquences de ces ventes sur le budget dépendraient des montants obtenus ainsi que de la comptabilisation actuelle de ces actifs. Selon les journaux, la vente de ces actifs pourrait rapporter 1,5 milliard de dollars.

I. Le budget fédéral de 1997

Ce budget ne prévoyait que peu de mesures fiscales. L'impôt temporaire prélevé sur les grandes banques était maintenu pour un autre année et les taxes sur les produits du tabac furent augmentées quelque peu, comme on l'avait annoncé avant la présentation du budget. Certaines mesures fiscales devaient coûter au gouvernement environ un milliard de dollars par année d'ici l'exercice 1999-2000. Elles accordaient un traitement fiscal plus avantageux des dépenses liées aux études et de l'épargne-études. L'aide aux personnes handicapées était majorée, et le régime fiscal était plus favorable aux dons de bienfaisance, car le plafond des dons déductibles a été relevé et la part de certains dons d'immobilisations à valeur accrue à incorporer dans les gains en capital a été réduite.

Toutefois, la mesure la plus coûteuse a été le relèvement du Supplément du revenu gagné (SRG) associé à la prestation fiscale pour enfants. D'ici à l'exercice 1999-2000, cette mesure coûtera au gouvernement 600 millions de dollars par année. Le budget a modifié le SRG en faisant varier le montant avec le nombre d'enfants que compte la famille bénéficiaire — alors que jusqu'alors, la prestation ne tenait pas compte du nombre d'enfants. Cette modification a suscité une certaine controverse parce que certaines familles à enfant unique recevaient moins en vertu du nouveau régime qu'elles n'auraient touché si le gouvernement avait simplement bonifié l'ancien régime, comme il l'avait déjà promis.

Le nouveau régime de SRG était compliqué parce qu'il visait à limiter l'augmentation des prestations aux familles affichant un revenu net de 25 921 $ ou moins. Mais c'était toutefois une mesure strictement temporaire qui ne serait en application que jusqu'à ce que le nouveau Régime national de prestations pour enfants soit mis en œuvre, au plus tard en juillet 1998, de concert avec les provinces.

Dans le budget de 1997, le ministre a fait beaucoup pour simplifier le régime fiscal fédéral actuel. L'annexe 5 du budget contenait un document d'environ 25 pages expliquant et justifiant la répartition du fardeau fiscal et les caractéristiques du régime. Dans son discours de présentation du budget, le ministre a expliqué sur deux pages pourquoi le gouvernement ne procéderait pas à d'importantes réductions

d'impôt maintenant, mais laissé entendre qu'il réduirait les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers lorsqu'il aurait une plus grande marge de manœuvre fiscale.

L'annexe 5 répondait à diverses critiques que les Canadiens avaient faites à l'égard du régime fiscal du pays. Elle faisait état du fardeau relatif que les sociétés devaient supporter et indiquait que, contrairement à la croyance populaire, le taux réel de l'impôt sur les sociétés n'avait pas diminué de façon appréciable au cours des trois dernières décennies. En effet, le fait que le gouvernement tirait désormais plus de l'impôt sur le capital des sociétés avait eu pour effet de créer un impôt minimum pour les sociétés qui a stabilisé le taux réel.

Le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers était décrit comme progressif, surtout lorsque l'on tenait compte de la prestation fiscale pour enfants et du crédit pour TPS, lesquels profitent surtout aux familles à faible revenu. L'importance absolue et relative de l'impôt sur le revenu augmentait avec le revenu familial. Dans la même veine, le budget défendait l'absence d'impôt sur la fortune — l'impôt sur le revenu de placements était déjà élevé, et comme un impôt sur la fortune ciblerait surtout les bien nantis, le gouvernement estimait préférable d'user d'autres moyens pour assurer l'équité du régime fiscal. Les contribuables à revenu élevé qui ne payaient aucun impôt étaient décrits comme des cas exceptionnels et temporaires qui ne changeaient rien aux caractéristiques fondamentales de l'incidence de l'IRP.

La partie la plus intéressante de l'annexe 5 était le passage où il était question des charges sociales. Le gouvernement fédéral essuyait des critiques acerbes et persistantes à cause du virage qu'il semblait avoir pris dans sa politique en matière de cotisations d'assurance-emploi. Au début, il prévoyait laisser l'excédent cumulé du Compte d'assurance-emploi atteindre environ six milliards de dollars, afin de se ménager une réserve pour pouvoir amortir le choc d'une éventuelle récession. Il semblait plutôt que l'excédent atteindrait 12 milliards de dollars d'ici la fin de l'exercice 1997-1998, alors que ni le nouveau budget, ne les budgets précédents n'avaient donné à penser que des réductions significatives des cotisations étaient à prévoir. Ainsi, l'excédent continuerait de croître de près de cinq milliards de dollars par année. (Chaque réduction de 0,10 $ des cotisations fait perdre au gouvernement 700 millions de dollars en recettes.)

L'annexe 5 montrait clairement qu'au Canada, les charges sociales n'étaient rien en comparaison de ce qu'elles sont dans beaucoup d'autre pays — elles étaient même plus faibles encore qu'aux États-Unis. L'annexe faisait également valoir que si les charges sociales avaient pour effet de faire perdre des emplois, ce n'était pas dû au taux des charges, mais parce que les gouvernements avaient tendance à le relever lorsqu'il y avait une récession, une chose qui ne produirait plus dans le cas des prestations d'assurance-emploi du Canada grâce à l'excédent accumulé. Le gouvernement fédéral semblait indiquer clairement qu'à l'avenir, les cotisations d'assurance-emploi pourraient simplement devenir une autre forme d'impôt qui grossirait les recettes fiscales globales plutôt que de servir uniquement à financer les programmes liés à l'assurance-emploi. Selon ces documents, pour être efficient et souple, tout régime fiscal devait tirer des recettes d'une variété de sources.

J. Le débat sur les cotisations d'assurance-emploi

L'usage que fait le gouvernement des cotisations d'assurance-emploi pour lutter contre le déficit a suscité des critiques de plus en plus nourries, car ces charges sociales sont souvent considérées comme « tueuses d'emplois ». D'après des prévisions, l'excédent cumulé du compte d'assurance-chômage avait des chances d'atteindre 20 milliards de dollars d'ici la fin de 1998, à moins d'une réduction des cotisations. L'actuaire en chef du gouvernement a fait savoir qu'un excédent cumulé

de l'ordre de 12 à 15 milliards de dollars suffirait à éviter d'augmenter les cotisations durant une prochaine récession, ce qui a fait tomber l'un des principaux arguments invoqués par le gouvernement pour justifier le maintien des cotisations à un niveau élevé. L'actuaire précisait en outre dans son rapport que les cotisations pourraient être ramenées de 2,90 $ à 2 $ (opération qui coûterait environ 6,5 milliards de dollars) sans risquer pour autant de devoir les augmenter de nouveau en cas de récession. Il semblait donc que le gouvernement serait bientôt forcé soit de faire des cotisations d'assurance-emploi un impôt comme les autres, soit d'abaisser sensiblement le taux des cotisations pour le faire correspondre davantage aux coûts annuels.

Le gouvernement a persisté à dire qu'il n'accorderait aucune importante réduction des impôts tant que le budget ne serait pas équilibré. Les cotisations d'assurance-emploi avaient été réduites légèrement dans le passé, et une réduction d'au moins dix cents était prévue pour 1998, mais c'était bien inférieur à ce que réclamaient les critiques. Dans le budget de 1998, le gouvernement fédéral a réussi à éliminer son déficit. Les surplus ont servi à payer une partie de la dette, à éliminer la surtaxe et à accroître les dépenses de programmes dans des cas précis. Ensemble, les budgets de 1998 et de 1999 assureront aux travailleurs une réduction de 1,100 milliard de dollars pour ce qui est des primes d'assurance-emploi. **Cela signifie que, après avoir atteint un sommet de 3,07 $ par tranche de 100 $ en 1993, ces primes ont été ramenées à 2,40 $ par tranche de 100 $ à compter du 1er janvier 2000.**

K. Le budget fédéral de 1998

Les recettes de 1997-1998 ont été supérieures de près de 9 p. 100 à celles de l'année précédente, la croissance économique ayant été plus élevée que prévu en début d'année. En outre, le taux de chômage est tombé à son niveau le plus bas en huit ans, et les dépenses de consommation ont augmenté, ce qui explique la forte progression des recettes.

Le budget contenait davantage d'allégements fiscaux que celui de l'année précédente, mais ceux-ci sont demeurés très limités. La taxe temporaire sur les grandes banques a de nouveau été reconduite et les taxes sur le tabac ont été légèrement relevées comme il avait été annoncé un peu avant le dépôt du budget. Les allégements fiscaux devaient représenter un coût total cumulé de 12,815 milliards de dollars jusqu'en 2001-2002.

Le plafond de la déduction pour frais de garde d'enfants a été porté à 7 000 $ pour les enfants de moins de sept ans et à 4 000 $ pour les enfants de sept ans et plus. La plupart des mesures ciblées visaient les étudiants et diplômés du postsecondaire et leurs familles. Mentionnons des allégements fiscaux pour l'intérêt acquitté sur les prêts aux étudiants, des retraits en franchise d'impôt des REER à des fins d'éducation permanente et un allégement de l'impôt pour les étudiants à temps partiel. Certaines mesures visaient à aider les personnes qui ont soin d'un parent, les personnes handicapées et les bénévoles. Les travailleurs autonomes non constitués en société peuvent désormais déduire de leur revenu leurs cotisations à des régimes complémentaires d'assurance soins-médicaux et d'assurance-soins dentaires, à l'instar des travailleurs autonomes constitués en société.

L'augmentation promise de la prestation fiscale pour enfants, laquelle représente 15 p. 100 de l'ensemble des allégements fiscaux, a été accordée, mais s'agit-il vraiment d'un allégement fiscal? On peut voir dans la prestation fiscale pour enfants un programme de dépenses administré, par souci de commodité, par la voie de l'impôt sur le revenu; elle aurait tout aussi bien pu prendre la forme de prestations mensuelles de Santé et Bien-être Canada. Le fait que la prestation soit assujettie à des

conditions de revenu n'en fait pas pour autant une mesure fiscale, pas plus que ce n'est le cas du Supplément de revenu garanti et de la Prestation aux aînés proposée. En fait, le gouvernement précédent la voyait justement sous cet angle : en réduisant les plafonds des dépenses de programmes aux termes de la *Loi limitant les dépenses publiques* pour compenser les effets de la conversion des allocations familiales (un programme de dépenses) en prestation fiscale pour enfants, il admettait que la prestation fiscale pour enfants constituait une forme déguisée de dépenses.

Bien que la prestation fiscale pour enfants figure dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le montant de la prestation n'est aucunement lié à l'impôt à payer par ailleurs; il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable dont bénéficient en majeure partie des personnes qui ne paient aucun impôt. Peut-on vraiment parler d'allégement fiscal quand une mesure vise principalement des personnes qui ne paient pas d'impôt?

Par ailleurs, le traitement de la prestation fiscale pour enfants dans le budget de 1998 semble inégal. Si l'augmentation proposée des prestations constitue un allégement fiscal, les prestations courantes devraient aussi logiquement être considérées comme tel. On a affirmé que le relèvement de 500 $ de l'exemption personnelle de base permettrait à 400 000 Canadiens de ne plus payer d'impôt et réduirait l'impôt à payer de 4,6 millions de Canadiens de plus. Or, ces personnes à faible revenu dont on disait qu'elles ne figuraient plus sur le rôle de l'impôt étaient généralement des bénéficiaires nets du régime fiscal et du système de transferts; si l'on considère l'ensemble comme un régime « fiscal », elles étaient déjà absentes du rôle de l'impôt.

Les deux mesures qui offraient un allégement fiscal général étaient la majoration de l'exemption personnelle de base qui permettait aux gens de gagner 500 $ de plus en franchise d'impôt et la disposition qui a réduit ou éliminé la surtaxe de 3 p. 100 pour la majorité des contribuables.

On peut interpréter l'impact de ces deux mesures de la façon suivante : 1) aucune modification de la structure de base de l'impôt sur le revenu des particuliers et des surtaxes; 2) don forfaitaire de 85 $ à quiconque gagne 6 956 $, réduit de 0,68 cents par dollar de revenu au-delà de ce niveau; et 3) don forfaitaire d'un maximum de 250 $ pour un contribuable payant 8 333 $ d'impôt fédéral de base, réduit de 6 cents par dollar d'impôt au-delà de ce montant.

Dans cette optique, les contribuables se retrouvaient peut-être en meilleure posture dans la mesure où ils payaient moins d'impôt globalement, mais ils étaient par ailleurs assujettis à un taux d'imposition plus élevé sur toute addition à leur revenu. Cela illustre comment il est possible d'augmenter les taux marginaux de l'impôt en se servant d'un mécanisme complexe pour réduire le fardeau fiscal moyen. Cette stratégie rappelle, quoique dans une moindre mesure, le projet de Prestation aux aînés (maintenant abandonné). Dans le cas des personnes âgées, les personnes à faible revenu et les personnes à revenu moyen se seraient retrouvées dans une situation équivalente ou meilleure, mais elles auraient par ailleurs été assujetties à un taux marginal d'imposition sensiblement plus élevé qui aurait sérieusement décourager l'épargne en vue de la retraite.

Dans sa volonté d'empêcher les contribuables à revenu élevé de profiter des allégements fiscaux généraux, le gouvernement fédéral a, dans son budget de 1998, compliqué davantage un régime fiscal déjà fort complexe et ajouté aux facteurs qui découragent l'épargne et le travail.

L. Le budget fédéral de 1999

Tablant sur l'élimination du déficit annoncée l'année précédente, les contribuables espéraient certains allégements fiscaux. De toute évidence, le gouvernement fédéral ne voyait pas les choses du même œil, bien que le budget ait été équilibré. Précisant qu'il fallait continuer de faire preuve de prudence parce que les turbulences qui influent sur l'économie mondiale n'étaient pas encore dissipées, le ministre des Finances Paul Martin n'a pas annoncé les réductions d'impôt que les Canadiens attendaient, bien qu'il ait proposé de nouvelles mesures fiscales. En juillet 1999, la surtaxe de 3 p. 100 qui avait été instituée pour financer le déficit a été éliminée pour tous les contribuables, ce qui représentait une réduction d'impôt totale de 7,7 milliards de dollars sur les trois années suivantes. Les cotisations d'assurance-emploi, qui constituent un impôt sur le salaire, ont été ramenées à 2,55 $, soit 0,52 $ de moins que le sommet de 1993.

Le gouvernement fédéral avait l'intention de consacrer des sommes considérables aux soins médicaux : quelque 11,5 milliards de dollars sur les cinq années suivantes. Sur ce total, huit milliards de dollars étaient destinés au Transfert social canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) et le reste, 3,5 milliards de dollars, était ajouté au Transfert sous la forme d'un supplément ponctuel. Comme l'a signalé le ministère des Finances, la valeur des transferts fiscaux aux termes du TCSPS devait atteindre un nouveau sommet en 2001-2002, qui dépasserait le niveau atteint au moment de l'imposition de compressions budgétaires dans les années 90. Le total des dépenses de programmes devait représenter 12,6 p. 100 du PIB cette année-là.

Même avec ces nouvelles dépenses, le gouvernement a dit qu'il continuerait de faire baisser le déficit et la dette. Comme il a été dit plus haut, le budget devait être équilibré, et il était même possible qu'il soit excédentaire. D'après ces prévisions, le rapport de la dette au PIB devait être ramené de 65,3 p. 100 en 1998-1999 à 62 p. 100 en 2000-2001. Cette situation était bien différente de celle qui existait en 1995, lorsque le rapport de la dette au PIB s'élevait à 71,2 p. 100.

M. Le budget fédéral de 2000

Le processus budgétaire a commencé sur une note prometteuse avec la présentation, en novembre, de la Mise à jour économique et financière de 1999. Le ministre des Finances a annoncé des excédents budgétaires croissants pour toute la période de planification de cinq ans dans le cadre du régime fiscal existant.

Les contribuables ont bénéficié d'importants allégements fiscaux dans le budget de 2000, lequel contient les plus importants changements structurels apportés à la politique fiscale depuis la réforme de 1987. Le Ministre a en effet présenté un plan quinquennal de réduction des impôts concernant surtout l'impôt sur le revenu des particuliers qui représente des allégements fiscaux totalisant environ 58 milliards de dollars sur l'ensemble de la période visée.

La mesure la plus importante est le rétablissement de la pleine indexation des tranches d'imposition et des exemptions de base avec effet rétroactif au 1er janvier 2000. Cette mesure s'applique aussi à la Prestation fiscale pour enfants et au crédit d'impôt pour TPS.

Le taux d'imposition moyen est ramené de 26 à 24 p. 100 à compter du 1er juillet

2000. À la même date, le seuil de revenu pour l'imposition de la surtaxe de 5 p. 100 sera porté à environ 85 000 $. La surtaxe elle-même ne sera pas supprimée avant 2004.

Le budget prévoit aussi une augmentation de la proportion d'avoirs étrangers autorisée dans les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les régimes de pension agréés (RPA). Cette proportion passe à 25 p. 100 en 2000, puis à 30 p. 100 en 2001.

Le budget contient aussi des mesures concernant l'impôt des sociétés. Le taux d'imposition général des sociétés sera ramené progressivement de 28 à 21 p. 100 sur les cinq prochaines années, en commençant par une réduction d'un point à partir du 1er janvier 2001.

Il importe de mentionner également la réduction du pourcentage des gains en capital assujettis à l'impôt, laquelle passe de 75 à 66 p. 100 pour les dispositions de biens en immobilisations intervenant après le 27 février 2000.

Soucieux de modérer les effets du régime fiscal, le gouvernement fédéral a aussi décidé que les gains réalisés sur certaines options d'achat d'actions accordées à des employés seraient imposés au moment de la vente des actions et non plus au moment où l'employé exerce son option.

Les mesures entrant en vigueur en 2000 devraient se solder par un ralentissement de la croissance des recettes fiscales, puisque les recettes budgétaires passent à 16,2 p. 100 du PIB.

On prévoit que le rapport de la dette publique au PIB tombera à 50 p. 100 en 2004, objectif réalisable si la bonne conjoncture économique actuelle persiste.

MESURES PARLEMENTAIRES

La participation du Parlement au financement des dépenses gouvernementales comprend presque toujours l'étude et l'adoption de mesures législatives faisant suite aux budgets du gouvernement, qui sont habituellement déposés une fois par année. Les mesures législatives que le Parlement a proposées sur la réforme fiscale à la fin des années 80 ne sont pas le résultat de budgets.

CHRONOLOGIE

1962 - Formation de la Commission royale sur la fiscalité, sous la présidence de M. Kenneth Carter.

février 1967 - La Commission Carter soumet son rapport. Elle propose une restructuration en profondeur de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'élargir l'assiette fiscale, d'abaisser les taux maxima et d'intégrer les impôts sur le revenu des particuliers et de sociétés.

novembre 1969 - Le gouvernement fédéral publie un Livre blanc sur la réforme fiscale en réponse à la Commission Carter.

février 1973 - Le ministre des Finances implante un système permanent d'indexation des tranches d'imposition du revenu et des exemptions.

novembre 1974 - Le ministre des Finances institue le régime enregistré d'épargne-logement (REEL) et des dispositions visant à mettre les revenus de pensions et les revenus de dividendes à l'abri de l'impôt, et augmente les réductions personnelles de l'impôt sur le revenu.

août 1978 - Le gouvernement annonce la création d'un crédit d'impôt remboursable pour enfants (CIE) en faveur des familles admissibles aux allocations familiales. Le CIE constitue ni plus ni moins qu'une forme d'allocations familiales à des familles cibles. Il n'est pas considéré comme une dépense dans le sens habituel du mot; il s'agit plutôt d'une dépense fiscale.

décembre 1979 - Le budget avorté du gouvernement conservateur aurait institué deux mesures remarquables reliées aux impôts : une taxe accrue sur l'essence (18 cents le gallon) et une mesure d'allégement fiscal de l'intérêt hypothécaire et de l'impôt foncier à l'intention des contribuables de l'impôt fédéral sur le revenu. Aucune de ces deux mesures n'a pris force de loi. Ce budget contenait de plus, pour la première fois, une analyse des dépenses fiscales fédérales.

novembre 1981 - Le ministre des Finances tente d'éliminer un certain nombre d'abris fiscaux, mais doit faire marche arrière en raison d'une forte opposition.

juin 1982 - Dans le même esprit que les tentatives du gouvernement visant à contrôler l'inflation, l'indexation du système fiscal est limitée à 6 p. 100 pour 1982 et à 5 p. 100 pour 1983.

octobre 1982 - Remise d'une proposition au ministre des Finances visant à faire passer la taxe sur les ventes des fabricants aux grossistes.

avril 1983 - Adoption du crédit d'impôt transférable à la recherche et au développement; la perte de revenu s'avère beaucoup plus élevée que celle à laquelle le gouvernement s'attendait. Le gouvernement augmente considérablement les déductions relatives aux contributions à un REEL pour les acheteurs de maisons, d'appareils ménagers et d'ameublement en 1983. Il accroît également la déduction pour les frais de garde d'enfants.

mai 1985 - Adoption de l'indexation partielle du système fiscal.

juin 1986 - Le gouvernement fédéral présente son Livre blanc sur la réforme fiscale.

1988 - Implantation de la première phase de la réforme fiscale. La proportion des gains en capital assujettis à l'impôt est portée de la moitié aux trois-quarts, à compter de 1990.

août 1989 - Le gouvernement publie son document technique sur la taxe sur les produits et services.

décembre 1989 - Le gouvernement soumet à la Chambre le projet de loi C-62, en vue de l'implantation de la TPS.

avril 1990 - Adoption en troisième lecture par la Chambre des communes du projet de loi C-62 qui est envoyé ensuite au Sénat qui le remet à son tour au comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour fins d'étude.

septembre 1990 - Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce dépose son rapport sur le projet de loi C-62 et recommande le rejet de la TPS.

octobre 1990 - Le Sénat adopte le projet de loi C-28 qui prévoit l'imposition d'un impôt spécial sur les prestations de la SV et les allocations familiales versées aux Canadiens ayant des revenus élevés. Ce projet de loi a aussi pour effet d'établir un impôt minimal pour les grandes sociétés.

décembre 1990 - Le Sénat adopte le projet de loi C-62 sans modification. La sanction royale est donnée dans la semaine qui suit.

1er janvier 1991 - La TPS entre en vigueur comme cela avait été prévu. Le gouvernement du Québec harmonise sa taxe de vente au détail avec la TPS, mais offre un remboursement de taxe à l'achat de livres.

- Le budget fédéral ne prévoit pratiquement aucune hausse d'impôt. Les taxes sur le tabac sont considérablement majorées, alors que les cotisations d'assurance-chômage des employés et des employeurs passent à 2,80 $ et 3,92 $ respectivement par 100 $ de gains assurables.

décembre 1992 - Le ministre des Finances dépose à la Chambre des communes un exposé économique et financier qui prévoit une augmentation de la dette nette de 17 milliards de dollars sur deux ans par rapport aux prévisions du budget de 1992.

avril 1997 - La TPS et les taxes de vente provinciales sont harmonisées sous la forme d'une TVH de 15 p. 100 à Terre-neuve, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

février 2000 - Le budget de 2000 prévoit d'importants allégements fiscaux étalés sur cinq ans. La pleine indexation des tranches d'imposition et des crédits d'impôt est rétablie.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Allan, J.R. *et al*. « The Effects of Tax Reform and Post-Reform Changes in the Federal Personal Income Tax, 1972-75 ». *Canadian Tax Journal*, vol. XXVI, n° 1, janvier-février 1978, p. 1-30.

Broadway, R.W., and H.M. Kitchen. *Canadian Tax Policy*. Deuxième édition. Canadian Tax Paper No. 76. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1984.

Brooks, W. Neil. Ed. *The Quest for Tax Reform - The Royal Commission on Taxation Twenty Years Later*. Toronto, Carswell, 1988.

Canada, ministère des Finances. *Le Budget*. Ottawa, diverses années.

Davies, J., F. St-Hilaire et J. Whalley. « Some Calculations of Lifetime Tax Incidence ». *American Economic Review*, vol. 74, n° 4, septembre 1984, p. 644-649.

Due, John F. « The New Zealand Goods and Services (Value-Added) Tax - A Model for Other countries ». *Canadian Tax Journal*, vol. 36, n° 1, janvier/février 1988, p. 126-144.

Maslove, A.M. *Tax Reform in Canada: The Process and Impact*. Halifax (Nouvelle-Écosse), The Institute for Research on Public Policy, 1989.

OCDE. *Études économiques de l'OCDE — Canada, 1997*. Paris, 1997.

Perry, J. Harvey. *Taxation in Canada*. Quatrième édition. Canadian Tax Paper No. 74. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1984.

Perry J. Harvey. *A Fiscal History of Canada. The Postwar years*. Canadian Tax Paper No. 85. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1989.

Poschmann, Finn, « How Do I Tax Thee? Choices Made on Federal Income Taxes », Institut C.D. Howe, 25 février 1998.

Purvis, D.D. et C. Smith. « La politique budgétaire au Canada de 1963 à 1984 ». J. Sargent, coordonnateur de la recherche, *Les politiques budgétaire et monétaire*. Les études, Commission royale sur l'union économique et les perspective de développement du Canada, volume 21. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada. 1986, p. 1-48.

Salyzyn, V. *The Economic Analysis of Taxes*. Calgary, Detselig Enterprises, 1985.

Vaillancourt, F. *The Administrative and Compliance Costs of the Personal Income Tax and Payroll Tax System in Canada, 1986*. Canadian Tax Paper No. 86. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1989.

---

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en mai 1990. Le document a été périodiquement mis à jour depuis.

---

1 8ØØ O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements